

第七章 結論

《香港基本法》研究不單單只是法律與制度研究，亦是比較政治的研究。在《基本法》當中有關自治事務的安排，能為將“自治”作為解決種族衝突或其他衝突的一些制度提供啟示，在本研究當中，筆者藉由三次人大常委會釋法的過程、內容、具體法律爭議與中央—香港特區政府的互動及態度，來試圖了解「一國兩制」及《基本法》在香港的實踐下、因為釋法所導引出的種種危機與挑戰。而藉由本文的研究，筆者所獲得的啟示與結論表現在以下三個部分。

一、從人大釋法看兩制的衝突與磨合：

在《基本法》的實踐與人大三次釋法的過程中，制度衝突不斷產生，兩制的杆格具體表現在對司法解釋理解的不一致之上；而發生在當中不可忽視的一個重大問題，就在於《基本法》本身對中央管轄與香港自治的權限劃分問題具有瑕疵，此缺陷原本是為了使《基本法》更為彈性有運作的空間，但在具體實踐時，劃分不清所應帶動的靈活性與積極性反而造成了憲政問題。

在中國大陸，全國人民代表大會是國家權力機關；因為它掌握了國家的根本政治權力或說統治權。它是其他國家機關權力的直接來源，其他的國家機關如行政、司法與檢察機關，只是根據它的意志和其所制定的法律，來進行具體的行政管理或執法動作；其他的國家機關只是在“執行”的不是國家權力，唯有人大才具體執掌國家權力。¹

因為人大既制定法律又監督法律的執行，此種立法解釋權利與香港長期以來所實行的三權分立下的“司法解釋”非常不同。兩種制度對於法律解釋的性質、目標、效用、程序、法律效率等等各方面有著近乎根本的差異，在制度交匯的過程

¹ 蔡定釗，前引書，頁 29。

中既不可能完全融合，就使人大在解釋《基本法》時因為程序問題引起眾多爭端。此外，人大常委會對於法律的解釋往往與一般字面解釋不同、甚至時常因為政治因素而扭曲法律所表達的內涵，更給予港人“中央干預香港自治”的印象。更有甚者，若以香港的法治觀念來檢視三次人大釋法，似乎都具有立法作用。因此，歷次人大釋法的結果不僅空洞化了《基本法》的修法機制，更混淆了香港立法與司法的界線，這無疑是對香港法制之施行增添了更多非制度化的困擾。

「釋法」不應等於變相的修法；正如同香港特區政府在 1999 年 5 月 18 日在立法會內務委員會特別會議上提交的有關「居留權事宜」的文件內容中所論述的：「解釋法律不等同修改法律，解釋必須忠於原本的立法意圖，在闡述法律明訂或隱含的意義時，只可以在有關法律的立法原則範圍內作出解釋，而不得作出任何擴大或限制性的釋義，改變原本的立法意圖，否則解釋就等同法律修訂。」²可見特區政府確實了解“解釋”法律的底限為何，但從人大常委會第二次釋法的結果與過程來看，特區政府卻並未在中央觸及底限時勇敢地維護與香港高度自治密切相關的《基本法》，從而使得香港對於政制改革的自主權力下降。

在該次釋法中，中央政府加高了修改選舉辦法的門檻可能基於兩個理由：一、是害怕選出一個更具有民意基礎的特區首長，可能挾民意以自重，使中央無法掌控；另外一個理由則可能是害怕在原本的修改程序下，中央成為最後一道關卡，倘若前兩關都已經通過，礙於國際視聽與輿論壓力，中共當局最後可能不得不作出批准的決定，但如此一來中共就必須面對與上一個理由相同的循環困境，使中央的意志無法全然貫徹於香港特區，而這兩者都是中共中央所不樂見的。因此中共索性將門檻增高，藉由完全掌控香港政制改革與民主發展的進程，來保證香港會按照“實際狀況”與“循序漸進”的原則朝向中共所喜見的方向邁進。於是，透過中華人民共和國最高權力機關——全國人民代表大會及其常務委員會的釋

²「居留權事宜：解決辦法」，1999 年 5 月 18 日，香港特別行政區政府網站新聞公報，<http://www.info.gov.hk/gia/general/199905/18/0518168.htm>

法，將黨的意志轉變為國家、乃至於特區的意志。在此種狀況下，香港特區形同落入人大、乃至於中國共產黨的直接領導之中，「一國兩制」逐漸趨向「一國一制」。

客觀看來，要達成兩制的磨合絕非易事，但也並非是完全無法器及的目標。筆者認為，關鍵在於必須更加制度化、法典化。例如解釋《基本法》的權力劃分、遇到爭議時的仲裁機關、以及其他相關問題都必須以明確的法律規範之；否則，若中共人大常委會不能自我克制一再逕行釋法，將會侵蝕掉《基本法》原本對香港法院與人大常委會的雙軌解釋分工機制、進而磨損《基本法》，使其立法原意更加模糊難辨。並且，由於兩地所採用的法律解釋原本就因為屬於不同的法系而有不同的認知，在「一國兩制」及維持香港原制度包括普通法系的精神與原則之下，當人大在解釋《基本法》時，應以維繫普通法下的法律解釋規則來運作，這不僅是「一國兩制」的體現，也是因為香港司法遠較大陸而言相對成熟，其許多規犯與原則都是中國大陸所引用的大陸法系所不具備的。³

承上所綜述，在兩種司法制度的差異與「一國兩制」的原則考量下，我們在審視《基本法》第 158 條的規定時，應將之視為是一種約束與規範，而不能單單只見到《基本法》所賦予人大常委會的職權。也就是說，正是因為人大常委會具有最終也是最高的解釋權，故其必須更小心的行使該權力。為了落實一國兩制之下香港特別行政區的高度自治，中共與人大實不應任意的解釋《基本法》，才能保證香港的司法能不受干擾，繼續維持其獨立性。

二、一國兩制與《基本法》下的中港關係

如何在一國兩制的原則下妥善地處理好中港關係，是一項前所未有的挑戰。所謂中港關係；其實泛指相當多的層面；在此處，筆者主要討論其中兩個層次：

³ 香港法律教育信託基金編，**中國內地、香港法律制度研究與比較**（北京：北京大學出版社，2000年），頁 101。

一是中央政府與特區政府之間的關係；二則是香港各政治勢力與北京的關係。從這兩個面向對應三次人大常委會釋法的過程以及結果，可以看出兩種截然不同的中港關係圖像。

首先，中央政府與香港特區政府的關係雖然相當穩定，兩者之間以相互配合取代衝突，卻似乎欠缺制度化。在本文的討論中，我們不只一次的看到中央政府逾越了「一國兩制」原則下所應授與香港特區的高度自治權，這不僅是因為《基本法》當中存在有權限劃分不清的問題，更是因為特區政府的消極與不作為所致。

香港回歸以來，無論是北京政府或者特區政府都對一國兩制框架下的中央地方關係均缺乏經驗。因此，在香港回歸的頭幾年，北京政府本著「寬大為懷」的精神和豎立良好國際形象的意圖，勉力恪守著不干預特區事務的原則，信任並且全力支持特區政府的施政；⁴而特區政府也以謹慎小心、戒慎恐懼的姿態處處與中央配合，因此，中央與香港特區政府的關係基本上是穩定的。

然而，此種塊狀的穩定以及原則上相互信任的基礎並未能夠擴張到整個面——亦即，中央政府與特區政府之間的的融洽關係並不能夠消除兩地之間因為制度、文化與行為方式的不同所帶來的緊張。而在產生衝突的時候，香港特區政府及特區行政首長卻只扮演了《基本法》所賦予的部分角色，也就是向中央負責的部分，卻似乎忘了，他同時也必須向香港特區人民負責。

在本文所研究的人大常委會的釋法案例當中，香港特區政府除了第一次積極的參與其中之外，剩餘的兩次都是極為消極的配合中央。而其在居港權的事件當中，更是干冒破壞司法獨立之大不諱，史無前例地向終審法院施加壓力，要求終院作出“澄清”，進而由特首董建華自行向國務院提出人大釋法的要求。特區政府如此努力地與中央保持步調齊一，而在贏得了中央的信任後，其實可能導致完全不同的兩種結果；前者是北京中央會對特區政府較為放心，如此可以減少中央

⁴鄭宇碩，「『一國兩制』下的『中』港關係」，*遠景季刊*，第一卷第二期（2000年4月）。

干涉特區自治事務的機會，使“一國兩制”與香港的“高度自治”得以落實；而後者則是因為與中央過分親密共生，卻忘卻了特區政府及行政長官對香港人民負有的任務，亦步亦趨地跟隨中央，缺乏主見，既削弱了香港特區的自治地位，更損害了兩制的平衡。無論是幸或不幸，香港特區政府正屬於後者。

不管是拿哪一次的人大釋法案來說，在這些涉及特區與港人利益的關鍵問題上，特區政府的消極與不作為（除了「居港權」事件外），都使許多香港市民產生負面的印象，甚至認為「港人治港」根本就是「京官治港」，只作為北京的分身，卻無心維持「兩制」的共同運行，給予香港市民“政府主動放棄自治權力”的觀感。

事實上，香港特區政府這樣消極的不作為，也無法使中央長期龍心大悅；董建華的下台就是一個明證。董建華的絲毫不掩飾的充分配合中央，引來香港輿論的一陣嚴厲批判與撻伐，也失去了管治的權威，逼得中央政府不得不藉由解釋《基本法》來主動出擊，使北京政府對香港的干預赤裸裸地呈現在香港市民乃至國際面前。在董下台之後，中共甚至有官員不諱言地說：希望新產生的行政長官，能總結過去八年的經驗教訓，敢於用權，善於用權，構建特區強勢政府。⁵但新任特首曾蔭權接棒以來，似乎仍舊承襲著前人的腳步。這使人不得不對香港所謂一國兩制的前景感到憂慮。因為，北京在人大釋法過歷程當中一次次使用的“政治解決”，對香港的司法獨立與法治、乃至於政制發展都造成了傷害。“一國兩制”在中央積極作為——地方消極以對的交互作用下，已經不具有實質內涵。

上述的中港關係主要關注在政府間的互動交流上，而第二種層面的中港關係圖像則表現在香港各政治勢力與北京的關係之上。

香港的政治勢力主要可以分為兩大類，一是民主派，主要包括民主黨、前線、

⁵自由亞洲電台，2005年4月15日，「中央官員：釋法是消除爭議的唯一方法」，http://www.rfa.org/cantonese/xinwen/2005/04/15/hongkong_law/?simple=1

四十五條關注組這些政黨，這些政黨組織以民主派自居，其言論與立場時常與中共中央相左；另一派則是泛親中派，包括了民建聯、港進聯和港區人大與政協委員。

在諸次人大釋法的過程中，親中派擁護北京立場可謂不遺餘力，筆者在章結論述當中少有引述，就是因為其言論與中共高層乃至所謂「四大護法」、學者專家都是如出一轍、眾口一詞；而相對於親中派，香港的泛民主黨派則採取完全相反的路線，批評中央不遺餘力，而中央也將這些言論視為“不愛港的港人”所作出的批評，兩方已經喪失了基本的相互信任。但隨著民主黨派人士的影響力不斷增加，親中派與民主派的對立與矛盾也相當深刻，如此一來可能對香港的政局與社會穩定造成不良的影響。

三、人大釋法後的負面效應與“一國兩制”的未來

「一國兩制」與《基本法》的施行成效關係著香港的前途、也影響了中港關係的穩定。由於中港兩地根本上的制度差異，使制度間的衝突難以避免。在一國兩制的原則下，北京政府與香港特區政府之間的關係，既非是簡單的單一制結構、亦不屬於聯邦制架構，筆者認為，在初始制度鑲嵌的過程中，中國與香港特區之間的關係較像是 Baum 所說的「國中之國」。中央與特區的關係有別於以往中國與其他地方那種單邊的命令與強制 (unilateral command and coercion) 的關係，而以一种趨近雙邊的議價與妥協 (bilateral bargaining and compromise) 的關係所取代。也就是說，在兩者之間並未清楚分權又欠缺明確的制度安排的情況下，給予了中央政府極大的運作空間，也給予香港特區政府相當大的靈活性。

但香港回歸將近十年以來，事情逐漸起了變化；在人大常委會對《香港基本法》的解釋當中、在香港特區政府一步步地自我限縮之下，中共與香港特區權限的權限歸屬起了相當大的變異——劃歸中央管轄的版塊變大了、相較之下特區政府的自治權則相對變小了。事實上，所謂「一國兩制」的制度設計應非此種“零

合”的關係，而應為一種較為靈活的、較為開放的體系。但此一獨特的制度安排，卻因為中央與特區政府的運用不當而未能完整實踐。

總結本論文，筆者認為人大三次釋法後，共帶來了以下幾項負面效應：

- (一) 削弱了香港司法機關自身的釋法權。
- (二) 造就了更為強勢的中央政府。
- (三) 突顯了立場愈益艱難的香港特首。
- (四) 確認了益行被動的立法會。
- (五) 混淆香港立法與司法的界線。
- (六) 空洞化《基本法》的修改機制。

這些效應對一國兩制的實行確實有其負面影響，筆者認為：固然北京中央政府固然必須對一國兩制與《基本法》的無法完全體現負起責任，因為在三次人大釋法的過程中，中央確實不斷地挑戰《基本法》與香港高度自治的原則。但申言之，特區政府似乎必須承擔更多的責任，因為港府的消極，才使自己喪失了管制的權威，不僅無法繼續取信中央，也無法面對特區內部的人民與輿論壓力，左支右絀、無法施展。

也就是說，對香港特區政府而言，勉力維持與中共中央的密切關係固然重要，卻也不能因此放棄了自我管治的能力；在重視國家利益之餘，更應保持特區的獨特性。在政治原則上，特區政府不應也不需一昧依附著中央、作為一個特別行政區、擁有高度自治權的香港特區政府，更應勇於積極爭取香港市民與社會的整體利益、捍衛“港人治港”的權力，而不是消極的聽命於中央，應積極地爭取最

大程度的自治空間，如此一來，不僅可以維持香港的榮景，二來更可以為中國大陸其他城市興起帶頭作用。尤其是在政制發展、司法獨立這些香港遠遠領先於中國大陸本土的事項更應積極爭取，因為這些領域的持續發展，才能保障香港的經濟地位，保障“兩制”的雙軌運行。

從人大三次釋法案例當中，中央對香港特區的自治權限正在逐步的緊縮，這是香港特區與特首的作為使然。而由於「一國兩制」垂範於台灣的策略長期來未見成效，也使得中共的對台政策從「促統」轉向「防獨」。香港所扮演的「一國兩制」的統戰效果相對減弱，中共未免再生枝節，或許會更加突出“一國”的作用。⁶可見，無論從內部因素或外部影響，都可能使中央放棄對香港實行不干預的懷柔政策，從釋法所引發的相關爭議來看，這並非不可能的事，若香港特區政府一再放棄自我管制的權力，則「一國兩制」與《基本法》的挑戰或許才正要開始。

⁶ 「兩岸牽動全局，香港民主渺茫」，信報(香港)，2004年3月31日，版一。