

香港移交 10 週年情勢研析

- 港府自我限縮，中國強勢介入，「高度自治」質變
- 「人大釋法」凌駕基本法，箝制香港發展
- 陸港經濟融合，香港經濟風險隨而增高
- 司法獨立性屢受衝擊，損害法治基礎
- 「自我審查」心態蔓延，框限新聞言論自由
- 國際投資未撤離，惟關切民主與法治的維持
- 臺港民間往來熱絡，官方互動仍待加強
- 175 件爭議事件考驗中國「五十年不變」的承諾

一、整體評析

香港移交至今年七月將屆 10 年，在 1997 年到 2003 年間，中國努力克制，不明顯干預香港事務，以維持「一國兩制」國際宣傳效果。但是，2003 年爆發「七一」50 萬人反對訂立「國家安全條例」草案大遊行之後，中國即緊縮對港之管治，介入香港事務日益明顯，尤以利用「全國人大常委會」握有對基本法最後解釋權及修改權，緊緊箝制香港的政制發展，加以港府對自治權的自我限縮，令香港政治被港人稱為「鳥籠民主」。惟港人對民主訴求仍堅持，有關特首及立法會全面普選的路線圖及時間表將是未來香港政局的爭論主題，也是國際關切焦點。我方已一再表明願與港人分享臺灣的民主發展經驗，協助香港民主化進程。

整體而言，香港經濟表現已與中國經濟成長態勢密不可分，部分中國挺港措施也發揮效果。但是，包括被邊緣化危機、中國經濟波動的風險以及陸港經貿交流所衍生的社會問題等，均是經濟亮眼表現背後所須面對的艱鉅挑戰。

香港社會在移交後，表面並無大改變，但是面對與中國有關的議題而衍生的「自我審查」心態，卻悄然蔓延在社會中，其中又以傳媒界的「自我審查」現象令人擔憂。

行政院大陸委員會針對中共承諾的「港人治港、高度自治」，作為長期檢視香港「一國兩制」模式運作的指標，發現僅依據公開的資料，中國違反「一國

兩制」承諾的爭議事件已達 175 件。我們將此 175 件事件經精簡分類後編成事列表（請參見陸委會網站），參照這些事列表，更能了解由於中國威權政權本質與民主政治的矛盾，致難以信守其「港人治港、高度自治」的承諾，也令香港民眾的部分權利甚至比移交前更受到箝制。

謹將這 10 年來的之香港整體情勢發展評析如下：

二、分項評析

（一）港府自我限縮，中國強勢介入，「高度自治」已質變

香港移交後，曾歷經樓市股市泡沫化、亞洲金融危機、SARS 風暴、「七一」50 萬人抗議制定「國家安全條例（草案）」大遊行等諸多事件，令港人對港府的管治能力不滿，即至曾蔭權接替董建華繼任特首後，情勢較前和緩。惟 10 年來，由於港府對自治權的自我設限，也由於中國強勢介入香港事務，已令「港人治港、高度自治」的內涵產生實質的變異。

港府自我限縮，令「高度自治」無法堅持。基本法雖然賦予特區政府高度行政權，但港府卻時常表示「香港非獨立政治實體，大陸中央對香港有主導權」，因此重大政策必須先獲中央同意，才進行公眾諮詢。又如在中國發生疫情及食品安全問題時，港府卻以「一國兩制」、「不想破壞（中國）招牌」等理由強調權限分際，靜待中國發布禁令再與之配合。港府對行使自治權的自我設限，已引當地發輿論發出「特區政府自動放棄高度自治，與中央逐漸剝奪香港的高度自治，效果是一樣的」的不滿與警告。

中國強勢介入香港事務，也令「高度自治」無法維持。2004 年 8 月間，「港澳辦副主任」陳佐洱公開表示，在香港問題上「中國不會讓，中央不會放手。無論過去、現在、將來都不會放手」，鮮明的詮釋北京對香港的緊控政策。2003 年「七一」50 萬香港人大遊行的規模與引發的民怨，中國在震驚之餘，隨即調整對港策略，改組對港工作部門組織與人事，以「人大釋法」框定政改範圍及時程，介入立法會、特首選舉，攏絡分化民主派，緊縮管控香港局勢。其中「人大釋法」對香港自治的影響最令人關切，由於「全國人大」有對基本法的最終解釋權，如果濫用，就會破壞香港「高度自治」。例如在 1999 年「人大釋法」

案中推翻香港終審法院的判決，這種由「政治」程序做為香港司法「終審」的操作手法，嚴重損害香港司法自治權；在 2004 年，中國又主動釋法，粗暴否決港人熱烈討論中的普選方案，損害香港的政治自治權。在 10 周年前夕，「全國人大常委會委員長」吳邦國更強悍表示「香港的高度自治是中央授權的，中央給多少，香港就有多少」，諸如此類作為及言論，具體證明中國對香港「高度自治」的承諾已跳票。

（二）陸港經濟融合成為趨勢，但須面對若干挑戰

香港在移交中國前，經濟發展均保持一定水準。「九七」後，由於受到亞洲金融危機的衝擊，復因全球經濟大環境不佳，SARS 疫情爆發，以及自身經濟轉型問題，香港經濟每下愈況，並出現通貨緊縮，港人對於經濟前景的信心亦逐漸動搖。失業率更一度超過 8%。隨後在全球景氣轉好，以及中國刻意釋出多項經濟優惠措施協助下，經濟出現復甦跡象。

長期以來，香港經濟表現與中國經濟發展態勢密不可分。「九七」前，香港的製造業即不斷移往中國大陸，從而使香港轉為以服務業為主的經濟體系。香港移交中國後，與中國的經濟融合仍然是左右其經濟發展的關鍵因素。中國為穩定香港政治、安撫香港人心，在香港經濟低迷之際，釋出多項優惠措施，包括：與香港簽訂「更緊密經貿關係安排(CEPA)」、陸續開放共 49 個城市居民赴港「個人遊」、放寬香港銀行辦理個人人民幣業務的範圍，及近期的准許中國金融機構在香港發行人民幣債券等，而由中國華南各省發起的泛珠三角合作也納入香港，中國與香港兩地融合更形迅速。

雖然香港一般輿論認為，兩地經濟融合屬必然趨勢，也對香港經濟有益，但是仍有若干意見提出質疑。有論者謂，香港經濟「中國化」將令香港喪失固有國際化都市的特色，減損競爭力；也有意見指出，香港的經濟價值將因對中國經濟的進一步依賴而貶值，甚至會影響自治空間。另外，部分學界及專業人士認為，CEPA 實施成效不彰，零關稅幫助有限，服務業及相關專業人士在中國市場仍面臨許多限制及高投資門檻，而「個人遊」受益者只限於遊客集中的區域，弱勢的低下階層難享成果。

輿論指香港未來經濟的發展仍面臨不少挑戰。如香港面對廣東等地的競爭，「被邊緣化」的危機浮現；而貧富差距日益擴大(1991~2001年衡量貧富差距指標的基尼係數值呈上升趨勢)，也會影響社會穩定。另，空氣污染長期困擾香港，屢為外商垢病，且危及經濟發展，但因多數污染源自中國，不易協調處理。值予注意的是，香港金融管理局的研究指出，中國若發生貿易戰、投資大幅縮減及金融不穩定等現象，將導致香港經濟成長在兩年內累計減少3至6個百分點。此顯示如何因應中國經濟波動的風險，是香港致力與中國融合時，須嚴肅面對的課題。若干輿論分析，香港必須能有效處理伴隨陸港經濟融合而來的挑戰，並且維繫其自由市場及健全法制等傳統優勢，方能確保其競爭力，維持經濟增長。

(三) 司法獨立性屢受衝擊，損害法治基礎

獨立公正的司法體系是香港過去維繫經濟穩定繁榮的基石，然而，自移交以來，陸續發生許多爭議案件，一再打擊香港司法的公平性及權威性，連帶影響司法公信力。令人擔憂的是這些案件多與中國因素有關，若干國際觀察組織指出，中國的政治干預已影響到香港的法治精神，並調降香港營商環境及法治素質的評比。

在若干案件中，中國因素影響香港法律的確定性、公平性。例如「胡仙案」中，前星島日報負責人胡仙涉嫌詐欺，但輿論質疑由於渠與中共高層關係良好而未遭起訴、「新華社香港分社」違反私隱條例亦未遭到起訴、「人大釋法」推翻香港終審法院對港人在中國非婚生子女居留權的判決、港府檢控單位對在「中聯辦」門外靜坐抗議的法輪功學員，控以「阻街」罪名、中國公安部門越境到香港執法問題等，在在削弱香港司法獨立的威信，令香港司法獨立性蒙上陰影。

(四) 「自我審查」心態框限新聞言論自由

與移交前相較，香港社會發展表面上並無影響。「馬照跑、舞照跳」，旅遊業仍蓬勃，香港傳媒仍可報導對中國及港府的評論，人們仍可透過遊行抗議中國或港府的作為，法輪功仍可有限度的活動。但是在表相下，實質影響已在發生中，例如各行業對於涉及中國議題所衍生的「自我審查」心態，就嚴重侵蝕了「高度自治」的基石。

移交以來，中國表面上未在香港實施新聞審查制度，但卻藉由中資機構收

購香港傳媒股份、授與傳媒所有人虛銜、壓迫時事節目主持人辭職、禁止中資企業在批判中國的媒體刊登廣告、禁止批評中國的傳媒赴中國採訪等方式，牽引傳媒報導方向。就在 2007 年初，香港記者協會對新聞從業者進行的民意調查顯示，有 58.5% 的受訪者表示新聞界的自我審查較移交時嚴重，尤其是在面對中國負面消息時，如有關政治異議人士、法輪功活動，或臺灣、新疆、西藏的政治新聞時，情況更顯著。該協會擔憂北京與港府以「溫水煮蛙」方式，最終將窒息香港新聞言論自由。

此外，批評港府或中國的集會遊行活動雖然仍可舉行，但卻常遭阻擾。例如泛民主派舉辦活動時，由於保險公司「自我審查」心態，不願意承保，以致在申請場地程序上產生困難，又或已獲准舉辦活動，可是在街頭募款和宣傳的許可卻遲遲未獲批核，使得前期作業無法如期展開。種種以行政手段技術性干擾的行為，亦將侵蝕香港的集會遊行自由。

（五）國際投資未撤離，惟關切民主發展與司法獨立

目前駐港外國代表機構共有 57 個總領事館，56 個領事館及 5 個官方認可代表機構。世界經濟論壇指香港經濟競爭力為全球第 11 位，瑞士洛桑國際管理學院則評為全球第 2 位，傳統基金會更連續第 13 年將香港列為世界最自由經濟體系之首。

國際仍然關注中國干預香港事務對「一國兩制」的損害，尤其是「人大釋法」危害司法獨立、普選未能落實阻礙民主發展及傳媒自我審查的問題。在美國國務院發布的各期「全球人權報告」及香港情勢報告，持續批評「人大釋法」破壞自治權，質疑中國維持香港法治與自治承諾的誠意。而英國、歐盟公布的香港情勢報告及聯合國人權委員會的報告書，也都提出相似的憂慮。

美國曾以「礦場內的金絲雀」比喻香港為中國的民主試驗場，指出香港若能成功進行政制改革，將對中國其他地方的民主發展有很大的作用。反之，若北京強行壓制香港的民主進程，可能為中國帶來不穩的局面。美國甚至明示香港的民主進程若倒退，將影響「中」美關係的發展。而多位美國國會議員亦公開表示，對香港的印象是「一國兩制」下所承諾的高度自治正在減弱。他們警

告，如果香港和中國其他城市沒有兩樣，則依據 1992 年的「美國--香港政策法案」在「出口管制」上給予香港有別於中國的特殊安排將予以廢除。

（六）陸港互動頻繁，社會新問題隨而衍生

香港自移交以來，中國與香港兩地的人員往來、經貿合作、基層建設的連接日趨密切。雖然有如「中國科學院國情研究中心研究員」康曉光的意見表示，北京一再挺港措施，已惹地方眼紅，就算中央願意協助，香港也應有政治智慧不要再向北京提出太多要求。但中國除前述所提多項經濟挺港措施促進陸港融合外，更積極安排香港公務員、社團精英、各級學校師生參加國情體驗旅遊活動，期望加速香港融入中國。惟陸港兩地融合，也為香港社會帶來新問題。

個人遊衍生的治安問題，備受關切。中國在 2003 年開放香港個人遊後，目前已有 49 個城市，近 3 億居民可利用個人遊方式赴港旅遊，根據港府公布的資料，累計赴港個人遊的旅客已達 1720 萬人次，在 2004 年至 2006 年期間，為香港帶來 227 億港元的收入。

然而，個人遊也為香港帶來新的社會治安問題。例如中國人士藉由「個人遊」在港逾期停留，衍生搶劫、竊盜、乞討、賣淫等，以及中國孕婦藉由「個人遊」赴港產子佔用醫療資源等問題。

新移民的融合，是另一受關注的社會問題。現行每天有 150 個名額供中國人士移居香港，據香港大學社工系教授周永新統計，自 1985 年到 2005 年，持單行證赴港的中國人士已達 86 萬人，但陸港兩地民眾在教育內涵、法治觀念、政治意識、生活觀念上的差距仍大，新移民的加入，不僅衝擊香港原有的社會體制，而龐大且陸續增加的中國移居人士也增加了香港的社會福利負擔，造成港人與中國新移民間的嫌隙。

（七）臺港民間往來維持熱絡，官方互動仍待加強

我在香港移交後，將香港定位為有別於大陸地區之「特別區域」，就是希望臺港人民往來，維持原有的直接方式，並進一步全方位推動臺港關係發展。故在香港移交以來，臺港民間往來維持熱絡，香港也仍是兩岸經貿及人員往來

的重要中介地，但在官方往來方面則有待加強。

1997 年全年臺港貿易金額約為 307 億美元，2006 年升至 391 億 7 千餘萬美元，臺港目前互為對方之第 4 大貿易夥伴。兩岸經香港轉口貿易金額，由 1997 年的 114 億美元，增至 2006 年的 216 億 2 千餘萬美元。香港的金融中介功能也不容忽視。許多在中國的臺商利用香港銀行體系進行資金調配，到 2006 年，在港臺資銀行已有 15 家，在港上市的臺資企業也已近 50 家，對在港臺資企業的服務與支援，已是政府新課題。

我政府為促進香港各界人士了解臺灣自由化、民主化及全球化的經驗，亦廣邀香港各界人士來臺參訪及觀選，期使渠等實地了解與親身體驗臺灣社會民主多元發展與經濟開放進步之風貌。故近年來，政府持續推動放寬港人入境相關規定，如可由網上取得入臺證、香港社團來臺慶祝國慶申請入出境證件可享有免費優待、來臺工作人士之子女可就讀外僑學校；宣布歡迎香港中資媒體來臺駐點；加強對香港在臺學生之照料與服務以及吸引港澳生來臺就學等措施，均使臺港民間往來更形密切。這 10 年間，臺灣赴港人員由 189 萬 6 千餘人次增至 2006 年 295 萬 5 千餘人次；香港訪臺人數亦由 17 萬 7 千餘人次，增加到 2006 年的 33 萬 3 千餘人次。我亦爭取到在香港機場內設立櫃臺，為往來兩岸三地旅客提供更便捷的服務。

相較於民間往來的熱絡，臺港官方往來較不易取得進展。港府原以體制外、民間性質的「特首特別顧問」作為與我駐港機構溝通的管道，2002 年始改由體制內的「政制事務局」與香港事務局溝通，但基本上，臺港雙方實無正常的官方往來。目前港府對於其官員訪臺仍有顧忌；對我次長級以上官員港簽之簽發常常刁難，偶或要求我官員簽署不合理的簽證條件，或常延宕至「行前」始發給入境證或要求到香港機場取證，此舉不僅有損我方尊嚴，更妨礙我官員行程。以臺大學生李建誠因為在 WTO 部長會議抗議活動中遭拘捕起訴一案為例，事發之初，陸委會游副主委盈隆即預備前往香港探望李生，但及至李生返臺，游副主委的港簽仍未獲簽發。此外，對於簽發我方駐港工作人員工作證，也時見拖延或不合理之要求。

雖然如此，我政府仍秉持善意務實及服務的精神，對於在臺發生突發事件的香港民眾，均主動提供協助，例如 2002 年的華航澎湖空難事件、2003 年香港在臺的旅遊團疑似感染 SARS 事件、2004 年九份車禍、2007 年的阿里山車禍，都是秉持這樣的精神給予協助。但前述急難救助過程，如果港府在臺設有辦事機構，整個救助過程將更為快捷，因而，我政府多次呼籲港府儘速來臺設立辦事機構，以便為臺港兩地民眾提供更佳更便捷的服務。

今年 3 月，曾蔭權先生連任第三屆特首，我政府期望曾先生在無競選連任壓力下，能務實推動臺港交流，促進兩岸和平穩定關係的發展。