

委託研究報告

「人大釋法」對香港司法之影響

研究主持人：王志誠



行政院大陸委員會委託研究

中華民國 106 年 12 月

委託研究報告

「人大釋法」對香港司法之影響

受委託單位：財團法人台灣金融研訓院

研究主持人：王志誠

協同主持人：張五岳

研究員：林恒志、賴建宇、林俊宏

研究助理：黃瀨儀

研究期程：中華民國 106 年 4 月 21 日至 10 月 20 日

研究經費：新臺幣陸拾捌萬元整

本報告純為學術研究，不代表委託單位立場



行政院大陸委員會委託研究

中華民國 106 年 12 月

摘要

香港移交中國大陸後，「一國兩制」、高度自治權之實踐建基於《香港基本法》，而該《香港基本法》係依據《中華人民共和國憲法》第 31 條所制訂，其確定香港與中國大陸中央權力機關之關係，同時規定香港內部之政治體制、法律制度，乃至於社會及經濟等制度。《香港基本法》在本質上係為確立香港之司法獨立，惟自 1997 年香港移交後，全國人大常委會先後五次對《香港基本法》作出解釋案，惟「人大釋法」雖為香港法治之組成部分，但每次釋法均引發社會爭議及反彈，甚至導致香港人民與特區政府關係緊張、政治衝突等危害秩序之後果。事實上，全國人大常委會瞭解每次釋法有其政治代價，釋法次數越少，越可維護香港法院之權威性及香港人民對司法獨立之信心，但此次議員「宣誓風波」對國家主權、香港利益構成重大威脅，碰觸紅線為「人大釋法」之原因。

本研究觀察「人大釋法」對香港司法、政治及社會之影響後發現，「一國兩制」為中國大陸解決歷史遺留香港問題之政策方針，即香港移交後處理中央與特區關係、貫徹實行《香港基本法》之根本準則。而香港移交至今二十年，期間全國人大常委會進行五次釋法，雖保證香港依法高度自治之態度，但在法律解釋體制上之差異，導致「人大釋法」與香港各界產生衝突之原因，特別是缺少「中國認同」之香港天然本土年輕人。如此世代價值觀之衝突，加上透過公民教育，青年對保育、平等、參與及分享之理念特別推崇，造就對政治及經濟上之壟斷分外反感，從而使「人大釋法」對香港之影響，透過司法及政治層面滲透至社會層面。本研究觀察「人大釋法」爭議對陸港關係之衝擊及未來影響，並與前述研究重點及成果揉合後提出相關建議如下，期望作為臺灣政府研擬對港政策之參考依據。

（一）建構對香港內部情勢之觀測機制

中國大陸對香港管治之態度，為「一國」持續強大，而「兩制」逐漸弱化，已觀察出明顯之影響主要為政治、社會層面，並間接影響至經濟及法治，若此一情況持續下去，中國大陸不排除以《香港基本法》第 23 條展開立法，如此將對於臺港及各國關係造成衝擊，故以作為兩岸關係借鏡之用。事實上，香港移交至今二十年，在中國大陸之強力主導下，「一國

兩制」方針更加趨向「一國」，主要原因為特區政府管治力量較弱，發生亞洲金融危機時政府無較多作為，因而激發香港人民透過民主確保政府之想法，但反而牽動中國大陸之敏感神經，以致於加強對香港之管治，然如持續信任度不存在，更加重於「一國」之方向為可預期之必然結果。誠言之，香港是內外部環境快速變遷之地區，以高度持續關注之態度為佳，其主要觀測機制包括可對中國大陸對香港之政治、經濟、社會、媒體及青年前途問題等面向進行輿情分析，從而制定戰略清晰、「積極低調」之對港政策。

（二）追蹤重新啟動《香港基本法》第 23 條立法之影響

按照《香港基本法》第 23 條之規定，香港特區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央政府及竊取國家機密之行為，其本是香港之憲制責任，但在香港已近乎成為敏感話題，甚至不少香港人民視之為「惡法」。事實上，雖當年香港特區政府之立法手法，有值得商榷之處，但無法成為迴避第 23 條立法憲政責任之藉口，且就 2002 年 9 月《實施基本法第 23 條諮詢文件》建議，與中國大陸刑法規定之分裂國家罪及顛覆國家政權罪，相去甚遠。誠言之，香港移交至今二十年，香港與特區政府、中國大陸關係仍在惡化，如香港內部局勢持續失控，不排除中國大陸將再次展開對《香港基本法》第 23 條之立法程序，故應持續追蹤該法條之立法情況，包括是否事先徵詢香港各界人士之意見，以取得一定之被認受性或合法性，進而具備引發合理期待之能力。

（三）關注十九大後港澳工作協調小組人員換班

中共十九大於 2017 年 10 月 18 日召開，此次會議選舉產生第十九屆中央委員會及中央紀律檢查委員會，並在十九屆一中全會，選舉產生中央委員會總書記、中央政治局、中央政治局常務委員會、中央書記處、中央軍事委員會等權力核心機構，此時即決定未來五年習近平政策之走向，而其中中央港澳工作協調小組亦將全面改選，屆時中國大陸是否有其他新的對港政策，需持續關注。事實上，習近平核心幕僚、中共中央辦公廳主任栗戰書被認為是十九大入常熱門人選（本研究出版時確定出任），並可能接替江派常委張德江兼管港澳協調小組工作，預期未來對港政策將更加貼近習近平之想法，避免無限期拖延香港問題，成為不同權力核心攻擊者之

話柄。應注意者，習近平過去於 2007 年至 2012 年間為港澳工作協調小組組長，至今仍是香港問題之最終話事人，且其將治理香港、解決香港問題視為實現「中國夢」之重要環節。

（四）深化臺港民間團體之多元交流

近年臺港公民團體雖交流密切，但臺灣自由民主與香港互動如何保持正當性，以及維護自由民主人權價值關懷，避免造成三方關係產生負面之評論，臺灣政府應審慎處理相關問題，避免形成支持港獨之印象。其因為公民團體在現代社會中扮演之角色，成為提供不同觀點之意見顧問，如能互動得宜，除了協助臺港政府對臺港關係之有效施政外，善用香港之特殊位置及臺港民間良好關係，透過二軌對話機制兩岸民間社會之距離，亦可提高兩岸之和平指數。此外，臺灣亦應與香港各派系進行多元交流，除了原有互動之民主派成員外，可與親中建制派維持友善關係，以多方面更加了解香港民意，並善用香港中介角色之機會窗口，透過與親中建制派成員之互動，傳達臺灣對港政策之態度及善意，經由深化臺港關係以改善兩岸關係之穩定發展。

關鍵詞：人大釋法、司法獨立、高度自治、香港法治、香港問題

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究目的.....	1
第二節 研究範圍及重點.....	2
第三節 研究方法及預期成果.....	3
第二章 「人大釋法」與香港政法生態.....	7
第一節 香港政法體制設計之架構.....	7
第二節 「人大釋法」之地位及權限.....	14
第三節 「人大釋法」之內涵及爭議.....	20
第四節 「人大釋法」之合理性及範圍.....	32
第五節 小結.....	35
第三章 「人大釋法」對香港司法、社會及政治環境之影響.....	37
第一節 「人大釋法」與香港司法之關係.....	37
第二節 對香港司法之衝擊及未來影響.....	49
第三節 對香港社會及政治之影響.....	53
第四節 小結.....	58
第四章 「人大釋法」爭議對陸港關係之影響.....	61
第一節 中國大陸對港政策之態度及轉變.....	61
第二節 對香港「一國兩制」及高度自治之影響.....	70
第三節 對香港國際地位之影響.....	75
第四節 對臺灣的港澳政策之影響.....	78
第五節 小結.....	82
第五章 結論與建議.....	85
第一節 研究發現.....	85
第二節 政策建議.....	91

參考文獻	97
附錄一：「『人大釋法』對香港政治、司法及社會體制之影響」座談會議記錄	101
附錄二：「『人大釋法』在香港引發爭議及相關問題對我國港澳政策之影響」座談會議記錄	109
附錄三：香港考察訪談紀錄	115
附錄四：第一次釋法內容全文	137
附錄五：第二次釋法內容全文	139
附錄六：第三次釋法內容全文	141
附錄七：第四次釋法內容全文	143
附錄八：第五次釋法內容全文	147
附錄九：新任國務院港澳辦張曉明主任重要講話整理	149
附錄十：「『人大釋法』對香港司法之影響」期末報告初稿審查委員綜合意見與答覆表	157

圖次

圖 1-1：本研究流程架構圖.....	4
圖 2-1：全國人大常委會法律解釋程序圖.....	25
圖 4-1：移交以來香港人民對中國大陸印象之變化.....	69

表次

表 2-1：全國人大常委會歷次釋法內容簡要說明表.....	24
表 2-2：歷次「人大釋法」重點與差異整理.....	31
表 3-1：不同方式提請「人大釋法」之差異及其影響效果.....	41

第一章 緒論

第一節 研究目的

查中國大陸全國人民代表大會常務委員會（以下稱全國人大常委會）於 2016 年 11 月 7 日表決通過，對《香港特別行政區基本法》（以下稱《香港基本法》）第 104 條作出解釋（以下稱「人大釋法」），即明令香港特區公職人員「就職時必須依法有效宣誓」，未依法定程序進行合法有效宣誓或拒絕宣誓；或宣誓態度及方式不妥，不得安排重新宣誓，並喪失公職資格。該事件不僅引發香港各界之震撼，群起抨擊北京干預香港司法獨立及破壞香港自治，更認為無疑是衝擊香港人民對「一國兩制」之信心，惟有論者認為，「人大釋法」有助釐清及正確理解《香港基本法》。

《香港基本法》本質上為確立香港之司法獨立（包括第 2 條、第 19 條、第 85 條、第 158 條），但自 1997 年香港移交後，全國人大常委會先後五次對《香港基本法》作出解釋，其中第一次及第三次由香港特區行政長官提出，第四次為終審法院依《香港基本法》第 158 條第 3 款提出，而第二次與第五次則由全國人大常委會主動釋法。事實上，《香港基本法》可謂香港法治之核心及基礎，而全國人大常委會釋法權不僅源自《香港基本法》，「人大釋法」在香港憲制架構中亦取得香港法院判決之肯定。

誠如前述，「人大釋法」雖為香港法治之組成部分，然每次釋法均引發社會爭議及反彈，甚至導致香港人士與特區政府間關係緊張、香港不斷政治內耗等危害政治秩序之後果。應注意者，全國人大常委會瞭解每次釋法有其政治代價，釋法次數越少，越可維護香港法院之權威性及香港人民對司法獨立之信心，但此次「宣誓風波」對國家主權及香港利益構成重大之威脅，碰觸紅線為「人大釋法」之原因。為瞭解香港政法體制設計與法理下，「人大釋法」之正當性及「人大釋法」對香港司法之影響，擬進行本專案研究，合先敘明。

第二節 研究範圍及重點

香港移交中國大陸後，「一國兩制」之落實主要建基於《香港基本法》，而《香港基本法》係依據《中華人民共和國憲法》（以下稱《憲法》）第 31 條所制訂，其確定香港特區與中國大陸中央權力機關之關係，並規定特區內部之政治體制、法律制度、人權保障乃至社會、經濟等制度及政策。雖「一國兩制」之實踐是否成功，一定程度取決於《香港基本法》之實施是否順利，但不可諱言，《香港基本法》制訂實施為中國大陸憲法史上之重要里程碑，因其隱含豐富法治、憲政、人權、自治及民主之價值內涵。

然在《香港基本法》實施過程中，不乏出現社會爭議之事件，乃至於「一國兩制」及高度自治權遭到背棄之指控，包括 1999 年 6 月第一次釋法至 2003 年 7 月「七一大遊行」，香港社會均因對《香港基本法》之論爭而發生震盪，加上 1998 年亞洲金融風暴及 2003 年嚴重急性呼吸道症候群（SARS）對經濟之重創，導致香港人民在移交時期對「明天會更好」之盼望一度幻滅。其中就「人大釋法」而言，自《香港基本法》實施後歷經五次，且每次均被冠上對香港法治、自治及司法獨立造成嚴重打擊之罪名。

惟查香港終審法於 1999 年 12 月「劉港榕案」判詞中確認，《香港基本法》第 158 條規定全國人大常委會確實有權在其認為適當之情況下，提出關於《香港基本法》個別條文之解釋內容，亦即其解釋權不限於香港終審法院在訴訟過程中，依據第 158 條第 3 款提請全國人大常委會釋法之情況。事實上，「人大釋法」為「一國兩制」下香港新法律秩序之產物，雖不應視為對香港法治之破壞，但並非全國人大常委會可隨意釋法，因過度釋法必然蠶食香港法院之司法權，故進一步探討釋法對香港司法之影響，同時擬設定預期目標進行本專案研究：

- （一）瞭解在香港政法體制設計與法理下，「人大釋法」與香港司法之關係、全國人大常委會可否主動釋法。
- （二）瞭解歷次釋法對香港司法之衝擊，以及本次釋法對香港司法未來之影響。

(三) 瞭解「人大釋法」對我國政府現行港澳政策，以及與「香港澳門關係條例」(以下稱「港澳關係條例」)所可能之影響或形成之問題，並提出因應建議。

第三節 研究方法及預期成果

一、研究方法

本研究之研究方法主要係採取質性探討與量化資料分析兩者，前者係以文獻回顧與次級資料蒐集方式進行研究，並以座談或實地訪談強化分析結果；後者則透過統計數據之觀察，藉以嘗試讓研究結論更為具體。

(一) 分析比較法

系統性蒐集彙整全國人大常委會對《香港基本法》釋法內容，並分析在香港政法體制設計下，「人大釋法」與香港司法之關係及釋法對香港司法之衝擊。同時回顧相關學術論著及研究計畫，參酌國內外學者專家於報章雜誌、主題相關座談會或研討會之會議資料與專家見解，進行綜合歸納、分析與比較。

(二) 座談提問法

研究團隊除了實地拜訪相關領域專家學者外，並辦理兩場次座談會，藉由與會專家之集思廣益進行深入探討，有助於促進學研機構間之意見交流，並得以實際蒐集學術界對該議題之即時看法。

(三) 實地訪查法

彙整「人大釋法」對香港法律、政治及社會影響之相關問題，安排拜訪香港學研及法律實務單位(包括香港大學、香港城市大學、香港中文大學、香港一國兩制研究中心、香港大律師公會等)，聽取意見後進行綜合研析，再將實地訪查結果列入重要參考，裨益於研擬對我國港澳政策影響之重要參考依據。

二、研究流程及架構

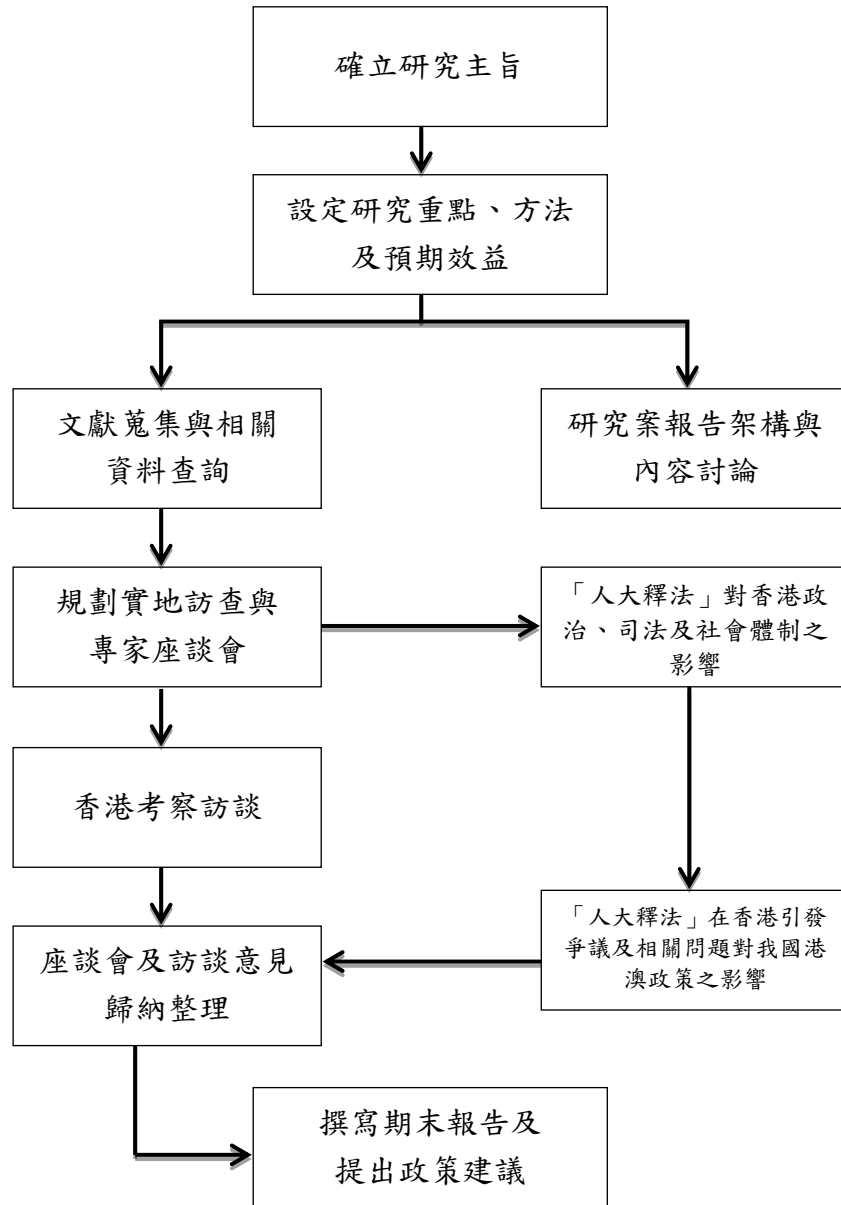


圖 1-1：本研究流程架構圖

資料來源：本研究整理。

三、預期成果

本研究期望透過上述之質性探討、專家訪談等研究方法，達到以下預期成果，並提供我國政府對現行港澳政策可能影響之相關政策建議，進而作為評估「港澳關係條例」適用狀況之決策依據。預期成果臚列如下：

- (一) 瞭解在香港政法體制設計與法理下，「人大釋法」與香港司法之關係、全國人大常委會可否主動釋法，以及「人大釋法」對香港國際地位之影響。
- (二) 瞭解歷次釋法對香港司法之衝擊與回應分析。
- (三) 瞭解本次釋法對香港司法未來之影響而進行預判。
- (四) 瞭解對我國政府現行港澳政策，以及與「港澳關係條例」可能之影響或形成之問題。

第二章 「人大釋法」與香港政法生態

中國大陸為人治之大陸法系國家，中央政府掌握解釋法律之權力，政治考量觀念較強，而香港為具有英美法系傳統之地區，移交後在法律制度之適用上勢必有所衝擊，雖香港法治尚維持獨立之法語及法系，但中國大陸透過「人大釋法」不斷介入，儘管目前僅涉及「一國」與「兩制」、人治與法治、中央與特區關係間之對立衝突，在攻擊防禦武器不平等之狀況下，然仍應討論主權與治權如何連結之問題。而在討論主權與治權關係前，須對「人大釋法」與香港政法生態進行瞭解，爰本研究將就香港政法體制設計架構、「人大釋法」之地位及權限、內涵、合理性及其範圍等分述如下。

第一節 香港政法體制設計之架構

一、政治制度

自香港移交以來，由於特區政府受限於管治困難，迄今尚未建立可駕馭複雜多變政治局勢及進行有效管治之政權體制，具體表現在管治聯盟欠缺團結、行政立法不合、司法機關掣肘、民眾支持基礎偏弱及集體抗爭行動等問題，不僅造成「行政主導¹」名不副實，從而削弱特區政府在維護國家安全利益之能力。事實上，港英政府時期，香港「行政主導」政體立於行政權力在政治體制內不受制衡之基礎上，故立法局議員由總督任命，以提出有助於施政之意見及善意批評，爭取香港人民對殖管治之支持及鞏固管治合法性。香港移交後，立法局升格為立法會，不僅立法會擁有獨立之權力及社會支持基礎，且議員

¹ 所謂行政主導，係指在行政與立法之關係中，行政長官之法律地位較高、職權較廣泛，在政治體制中有較大之決策權，並在特別行政區之政治生活中發揮主要作用。此為蕭蔚雲對行政主導所作之定義，不僅成為基本法理論上之通說，並被運用在多數論述特區政治體制之文章。另張定淮、黃國平認為：「所謂行政主導，應是指在一個國家或地區之政府權力架構中，行政權相對於其他兩權，特別是立法權而言佔優勢，公共決策之最終結果主要取決於行政首長及其領導之政府。」；劉曼容認為：「行政主導就是以行政長官為首之行政主導體制。行政長官及行政機關在政府體制中居於主導地位，具有行為導向性」；陳弘毅認為：「行政主導原是對殖民地時代香港政制之描述，《香港基本法》在一定程度上維持該種政制，賦予行政長官較高之地位及較大之權力，所以特區政制亦可視為行政主導之體制。」雖《香港基本法》中並未明文「行政主導」，但行政主導是《香港基本法》起草委員會設計政治體制的指導思想之一，主要為保持特區之穩定及行政效率，行政長官應有實權，但同時亦受到一定之制約。參閱劉德學，關於特區行政主導政治體制的思考，《一國兩制》研究，總第8期，2011年4月，第75-76頁；駱委建，論特別行政區的行政主導，行政，第16卷第2期，2003年2月，第397頁。

之產生方式不同於行政長官，其主要職能在於監督及制衡行政機關，再加上行政長官不容許有政黨背景，使得立法會議員與行政長官並非同屬一個「政治生命共同體」。

前述所謂「行政指導」，一般意義上指以行政首長為核心之行政權在國家等共同體之權力體系運行中，處於主導性地位之政治體制。在司法獨立之情況下，該體制在動態上主要體現在行政長官及其領導之行政機關之權力，相較立法會之權力處於優勢地位。香港行政主導制是由《香港基本法》所確立，其法制依據在《香港基本法》第四章中呈現，主要內容包括（1）行政長官相關法律制度：即賦予行政長官在行政、人事、財政及立法等方面廣泛職權，以及行政長官對內為香港特區之首長，對外則代表特別行政區，其法律地位較香港立法會主席及終審法院首席法官為高；（2）行政與立法關係法律制度：特區政府擬訂並提出法案、議案，由行政長官向立法會提出，即政府擁有立法創議權、立法會通過之法案須經行政長官簽署、公布方能生效，行政長官有權拒絕簽署法案，並發回立法會重議²。

再者，（3）行政與司法關係法律制度：香港自港英時期奉行司法獨立，此在《香港基本法》第 81 條第 2 款即可發現，原在香港實行之司法體制，除因設立香港特區終審法院而產生之變化外，予以保留。然《香港基本法》雖明確香港司法之獨立性，但行政權對司法權存在一定制約，即行政長官有權依法定程序任免各級法院法官，如《香港基本法》第 88 條規定，行政長官根據獨立委員會之推薦任命香港特區法院法官，而在法官在無力履行職責或行為不檢之情況下，行政長官可依法定程序予以免職³。應注意者，香港自 2002 年 7 月 1 日起建立「主要官員問責制」，該制度下行政長官可從公務員體系內外，物色德才兼備之人士提名報請中國大陸任命為主要官員，如政務司司長、財政司司長、律政司司長、教育局局長、民政事務局長等，以合約制聘用，並直接向行政長官負責。有論者認為，「主要官員問責制」增強行政長官對政府之領導力度，並提高依法施政效率，為加強行政主導

² 參閱朱世海，論特別行政區行政主導制的科學內涵——以香港特別行政區為例，《一國兩制》研究，第 15 期，2013 年 1 月，第 148-149 頁。

³ 同註 2，第 150 頁。

制之有力舉措⁴。惟行政與立法之關係應是既制衡又相互配合，為保持香港之穩定及行政效率，行政長官應有實權，但同時亦要受到制約⁵。

誠言之，當行政長官民望低落、管治不順，不僅有反對派議員圍攻，建制派議員亦懼怕選民反彈而不敢過度支持，倘若缺少中國大陸居中斡旋及調動，行政長官之管治困難將更加難以克服。簡言之，行政長官在立法會缺乏穩定、團結之多數議員支持，其處境艱難便可想而知。應注意者，移交後之香港司法機關，可利用《香港基本法》賦予之解釋權，對香港特區政府之公共政策、決定及作為等提出挑戰，特別是人權及政策之條文，不僅對行政機關造成制約，亦削弱「行政主導」之運行。不可諱言地，香港有高度自治之政治體制，該體制有行政、立法及司法等機關，而行政機關及立法機關間之相互關係，構成對《香港基本法》之實施及香港政治體制之重要部分，爰以下將就香港特區政治體制設計之基本原則及其內容進行說明。

（一）基本原則

在設計香港政治體制時，《香港基本法》起草委員會主要歸納三項指導原則，一是按照「一國兩制」方針及《中英聯合聲明》對香港政治體制加以規定，相關政治制度既有利於維護國家主權、統一及領土完整，亦保證香港實行高度自治；二是相關政治制度有利香港經濟繁榮與社會穩定，協助香港資本主義經濟之發展，並兼顧各社會階層利益；三是保持香港原有政制之優點，且逐步發展適用香港情況之民主參與。事實上，香港政治制度不同於中國大陸以全國人大為最高權力機關，並實行中國共產黨領導之政治協商制度，亦不同西方國家一般採用之政治制度，更不同於香港殖民時代之政治制度。有論者謂，香港政治制度基本上繼承殖民時代「行政主導」之體制⁶，另有學者指出起草《香港基本法》過程中，對政治制度之行政與立法機關關係主要

⁴ 同註2，第149頁、第158頁。

⁵ 參閱陳弘毅，香港特別行政區政治體制中的行政與立法機關，《一國兩制》研究，總第19期，2014年1月，第6頁。

⁶ 參閱王叔文編，香港特別行政區基本法導論(修訂本)，中共中央黨校出版社，1997年1月，第207頁；劉兆佳，「行政主導」或「三權分立」，端傳媒，2015年9月18日 <https://theinitium.com/article/20150915-opinion-lausiukai-separationofpowers/>(最後瀏覽日：2017年12月2日)

意見有三，包括立法主導、行政主導及行政機關與立法機關互相配合又互相制衡，而歷經長時間討論後，起草委員會多數委員同意採納第三種意見，並將其貫徹於《香港基本法》⁷。

（二）行政長官及行政會議

在香港政治體制及特區政府與中國大陸之關係，行政長官扮演關鍵之角色，主要是行政長官具雙重之身份或法律地位，一是行政長官為香港特區首長，代表特區與中國大陸或外國交往，地位高於行政、立法及司法機關；二是行政長官負責領導特區政府，即行政機關，且行政長官須對中國大陸及香港特區負責，如其個人對香港人民負責及聯同行政機關對立法機關負責。查《香港基本法》規定行政長官在香港選舉產生後，由中央政府任命，第一屆行政長官由選舉委員會選舉產生，該委員會為 400 位香港社會各界人士組成，而第二、第三屆行政長官則由 800 位選舉委員選舉產生，但《香港基本法》附件一於 2010 年修改後，選舉委員會人數增至 1,200 位。此外，行政長官會同行政會議為特區政府之最高行政決策機構，過去香港在殖民時代設有行政局，其具有協助總督決策之職能，而在《香港基本法》設立之行政會議，亦有類似之職能，協助行政長官決策。

（三）行政機關

《香港基本法》規定之行政機關即香港特區政府，其主要官員為行政長官提名、中央政府任命，而特區政府設有政務司、財政司、律政司及各局處署等單位，最高級官員為三司之司長及十三個局長⁸。自 2002 年 7 月實施「主要官員問責制」後，三名司長及各局長不再是公務員，行政長官可物色非公務員之社會人士出任主要官員。各局長領導負責某一方面事務之決策局，各決策局組成政府總部，另設有數十

⁷ 參閱許崇德編，港澳基本法教程，中國人民大學出版社，1994 年 1 月，第 169 頁；陳弘毅，行政立法關係與「行政主導」，灼見名家，2014 年 10 月 2 日，<http://www.master-insight.com/%E8%A1%8C%E6%94%BF%E7%AB%8B%E6%B3%95%E9%97%9C%E4%BF%82%E8%88%87%E3%80%8C%E8%A1%8C%E6%94%BF%E4%B8%BB%E5%B0%8E%E3%80%8D/> (最後瀏覽日：2017 年 12 月 2 日)

⁸ 目前十三局分別為公務員事務局、政制及內地事務局、教育局、環境局、食物及衛生局、民政事務局、勞工及福利局、保安局、運輸及房屋局、事務及經濟發展局、發展局、財經事務及庫務局、創新及科技局。

個部門及機關負責政策之推行。此外，廉政公署及審計署獨立工作並直接向行政長官負責，而行政申訴專員亦直接向行政長官負責。《香港基本法》規定，特區政府須對立法會負責，而所謂負責，包括執行立法會通過之法律、定期向立法會作施政報告、答覆立法會議員質詢，以及徵稅、公共開支等須經立法會批准。

（四）立法機關

香港立法機關為立法會，該特區在 1997 年建立時，曾成立臨時立法會，而第一屆立法會於 1998 年選舉產生，60 議席中 20 席由分區直接選舉產生、30 席各功能界別（如商界、工業界、金融界、勞工界、工程界、醫學界、法律界、教育界等）選舉產生、10 席為推選行政長官之選舉委員會選舉產生。2000 年第二屆立法會選舉，60 議席中 24 席直接選舉，6 席由選舉委員會選舉，而功能界別選舉之議席維持 30 席。2004 年及 2008 年第三屆與第四屆立法會選舉，60 議席中直接選舉及功能界別選舉各佔 30 席，其後《香港基本法》附件二於 2010 年作出修改，立法會議席增至 70 席，直選及功能界別選舉各占 35 席。《香港基本法》規定香港立法會具有一般立法機關功能，包括立法權、財政權、監督權等，以及因行政長官有嚴重違法或瀆職行為而提出彈劾案之權力。再者，法案一般由特區政府起草並向立法會提交，惟《香港基本法》對議員提案權設有一定程度限制，且《香港基本法》附件二更就議員提出之議案設定「分組點票」制度，即須同時取得功能界別選出議員之過半數及其他議員之過半數同意，始為通過。

二、法律制度

「法治」係指基本法律原則規限在香港行使權力之方式，其主要涵義為政府與所有公務人員之權力，均來自表述於法例及獨立法院判決之中，任何人（包括行政長官）除非有法律根據，否則不可作出構成法律過失或會影響他人人身自由之行為。如行為人無法提出其行為之法律根據，受影響之人可訴諸法院，在法院裁決該行為無效後，即不具法律效力，並下令受影響之人可獲損害賠償，該法治原則稱為合

法性原則。誠言之，法治始於每人可向法院尋求保護之權利，在法院內，法官公正執行司法裁決之工作，法治保障民眾可自由處理自己之事務，無須擔憂受到政府干預或財雄勢厚之人所左右。此外，在法治原則中，法院必須獨立於行政機關，因法院如要裁定政府之行為是否合法，司法獨立實屬必要。

合法性及平等權為「法治」之基本要素，但法治原則並不僅限於此，法治一詞之另一個涵義可見於限制酌情決定權之規則中，為此法庭制定指引，確保法定權力之行使不違背立法機關之原意。該指引關乎行政權力之本質及行使程序，前者如對一項聲稱係根據法定權力而作出之決定，法院可認為明顯不合理，且本非立法機關所設想者，後者則在決定作出前，受影響一方不獲申述之機會，而立法機關設想在有關情形下，受影響一方本應有申述機會。在上述兩種情況下，法院均裁定有關決定在法律上為無效。依據《香港基本法》規定，香港原有法律得以保留，除了同《香港基本法》相抵觸，或經香港立法機關日後作出修改之法律外，從而保證法治得以在香港司法制度中存在。

《中英聯合聲明》於1984年12月簽署，其載明中國大陸對香港之基本方針政策，按照「一國兩制」原則，香港不實行社會主義制度及政策，保持原有資本主義制度及生活方式，該基本方針政策以國內立法在《香港基本法》中呈現。而《香港基本法》於1990年4月經第七屆全國人大通過，以法律形式明文「一國兩制」、港人治港及高度自治之重要理念，其中《香港基本法》雖確認香港法院對基本法之解釋權，但香港有之英美法傳統，「法官造法」功能亦被《香港基本法》確認，惟按一般法理有權法律解釋之效力等同法律，可能發生香港法院對《香港基本法》解釋與全國人大常委會之解釋有不一致之現象。

誠如前述，香港法律制度由《香港基本法》、普通法、衡平法、條例、附屬法例及習慣法所構成，其中普通法及衡平法主要見諸於香港與其他普通法適用地區高級法院之判決。追溯歷史，至少自十五世紀以來，法官判詞紀錄逐步建立一詳細之法律原則，規管國家與公民間及公民與公民間之關係。現時源自普通法適用地區之案例盈千累萬，形成普通法，包括有關言論自由、集會自由及免受任意逮捕或監禁之

權利，早於三百多年前判定之案例中載列。而普通法最獨特者在於所依據之司法判例制度，案例可引自所有普通法適用地區，而並不限於某一司法管轄區之判決，如同《香港基本法》第 84 條規定，香港法院可參考其他普通法適用地區之司法判例。

三、司法制度

香港法院分為終審法院、高等法院（設有上訴法庭及原訟法庭）、區域法院、裁判法院、死因裁判法庭及少年法庭等，並設有土地審裁處、勞資審裁處、小額錢債審裁處及淫褻物品審裁處，其各具司法管轄權，並就指定範疇內之糾紛作出判決。查《中英聯合聲明》及《香港基本法》明確承諾可於 1997 年 7 月在香港設立終審法院，取代倫敦之樞密院司法委員會，作為香港最終上訴法院。該終審法院具有《香港終審法院條例》賦予之司法管轄權，按《香港基本法》及《香港終審法院條例》規定，終審法院法官由行政長官根據獨立委員會之推薦委任，且有關任命須經立法機關同意。此外，《香港終審法院條例》規定，上訴須由終審法院審判庭聆訊及裁決，而終審法院之審判庭須由終審法院首席法官及三名常任法官，以及一名非常任香港法官或一名其他普通法適用地區法官所組成。

再者，高等法院設有上訴法庭及原訟法庭，其中上訴法庭負責審理原訟法庭及區域法院之民刑事上訴案件，以及土地審裁處之上訴案件，而上訴法庭亦對其他級別較低法院提交之法律問題作出裁定。原訟法庭審理民事及刑事案件之司法管轄權不受限制，前者涉及範疇包括離婚、海事訴訟、破產、公司清盤、領養及遺囑認證等⁹，但區域法院審理民事及刑事之司法管轄權則是受到限制。另在民事方面，區域法院僅有權審理涉款低於 100 萬港幣之案件，但在刑事之司法管轄權方面，區域法院可審理較嚴重之案件，但誤殺及強姦等則除外¹⁰。香港

⁹ 參閱香港司法機構對高等法院介紹，http://www.judiciary.hk/tc/crt_services/pphlt/html/hc.htm (最後瀏覽日：2017 年 12 月 2 日)

¹⁰ 參閱香港司法機構對區域法院介紹，http://www.judiciary.hk/tc/crt_services/pphlt/html/dc.htm (最後瀏覽日：2017 年 12 月 2 日)

法院係由香港司法機構負責運作，獨立於行政機關及立法機關，在司法及行政意義上司法機構由終審法院首席法官執掌。

在行政支援方面，司法機構政務長負責協助終審法院首席法官，而政務長職級與決策局局長相同，而在司法方面，則是由在香港或其他普通法適用地區取得專業法律資格及經驗之法官，負責主持各級公開法院進行之聆訊，其中較高級之法官，部分是從香港傑出大律師中聘用，其他則從司法機構內部擢升或從律政司高級人員中聘用。《香港基本法》規定法官係由行政長官按照司法人員推薦委員會之建議而任命，該委員會是根據《司法人員推薦委員會條例》設立之獨立法定組織，由香港本地法官、法律界及其他方面知名人士組成。終審法院及高等法院首席法官，須由在外國無居留權之香港永久居民中擔任，且所有法官及裁判官須具備香港或另一普通法適用地區之法律執業資格，並有豐富之專業經驗。

應注意者，香港法官任期受到保障，可一直任職至退休為止，除非有《香港基本法》規定法官在無力履行職責或行為不檢之情況，行政長官可根據終審法院首席法官任命不少於三名當地法官組成審議庭之建議，予以免職；如是終審法院首席法官之免職，審議庭須由行政長官任命，並由不少於五名當地法官組成，但不論是終審法院法官或高等法院首席法官之免職，事前均須徵得立法會同意。誠言之，香港與其他國家相同，司法獨立主要為憲制上及觀點上之獨立，包括司法人員任命方式及任期保障確保司法獨立；法官執行職務時，會因以法官身分審案時作出之行為而負上民事責任；立法機關不得質疑法官之行為，爰司法獨立可謂法治之一基本要素。

第二節 「人大釋法」之地位及權限

一、全國人大常委會之組成

全國人大常委會為全國人民代表大會（以下稱全國人大）之常設機關，並在全國人大閉會期間行使中國大陸《憲法》賦予之職權。由

於中國大陸人口眾多，實際選出之全國人大代表接近三千人，故每年僅召開一次全國人大會議，並設置全國人大常委會在閉會期間代行職權。全國人大常委會是由全國人大選舉產生，向全國人大負責並接受全國人大監督，故全國人大有權罷免全國人大常委會之組成人員，亦有權改變或撤銷全國人大常委會作出之不適當決定。爰以下將就全國人大常委會之組織、產生方式、任期及各委員會組成等進行說明¹¹。

（一）組織、產生方式與任期

全國人大常委會係由委員長、副委員長、秘書長及委員所組成，由全國人大選舉產生。全國人大大會主席團從全國人大代表中提名候選人，經全體代表討論後確定，再經大會選舉產生，如全國人大常委會組成人員因各種原因而喪失全國人大代表之資格，其全國人大常委會組成人員之職務亦將相應終止。為保證全國人大常委會之組成人員，能夠集中精力對行政機關、審判機關及檢察機關之工作進行有效監督，中國大陸《憲法》規定全國人大常委會組成人員，不得擔任行政機關、審判機關和檢察機關之職務，如有擔任上述職務，須辭去全國人大常委會組成人員之職務。另《憲法》規定，全國人大常委會「行使職權到下屆全國人民代表大會選出新的常務委員會為止」，係指新一屆全國人大第一次會議開始時，上屆全國人大任期即告結束，惟上屆全國人大常委會之任期係遞延至新一屆全國人大常委會選出為止，蓋此期間如有須由全國人大常委會審議決定之事項，仍可開會行使職權，以避免因換屆而造成最高國家權力機關運作之間隙。

（二）全國人大常委會委員長會議

為使全國人大常委會閉會期間的日常工作得以及時處理，《全國人大組織法》規定，由全國人大常委會委員長、副委員長、秘書長組成委員長會議，負責處理全國人大常委會之日常工作，包括決定每次會議會期並擬定會議議程草案；對向人大常委會提出之議案及質詢案，決定交由有關專門委員會審議或提請全國人大常委會全體會議審議；指導及協調各專門委員會之重要日常工作；處理全國人大常委會其他

¹¹ 參閱胡康生，全國人大常委會的組織、職權和議事規則，中國人大新聞網，2008年4月30日 <http://npc.people.com.cn/GB/7185485.html> (最後瀏覽日：2017年10月2日)，第1頁。

重要日常工作。此外，委員長會議可依工作需要委託全國人大常委會之工作委員會、辦公廳代擬議案草案，並經委員長會議審議通過後可向全國人大常委會提出，而委員長會議主要由委員長召集及主持，委員長亦可委託副委員長主持會議¹²。

（三）全國人大專門委員會

專門委員會是全國人大之常設專門機構，受全國人大領導，在全國人大閉會期間受全國人大常委會領導，協助全國人大及全國人大常委會行使職權。查中國大陸《憲法》規定，第六屆全國人大共設立民族委員會、法律委員會、財政經濟委員會、教育科學文化衛生委員會、外事委員會及華僑委員會，第七屆全國人大增設內務司法委員會，第八屆增設環境與資源保護委員會，第九屆則增設農業與農村委員會，目前共有九個專門委員會，但專門委員會成員因各種原因喪失全國人大代表資格，其專門委員會成員之職務亦相應終止。依據《全國人大組織法》規定全國人大專門委員會主要職責，包括審議全國人大主席團或全國人大常委會交付之議案與質詢案、向全國人大主席團或全國人大常委會提出屬於全國人大及全國人大常委會職權範圍內與該委員會有關之議案、對屬全國人大或全國人大常委會職權範圍內與該委員會有關之問題，並進行調查研究後提出建議¹³。

（四）全國人大常委會代表資格審查委員會

全國人大代表由各省、自治區、直轄市人大及解放軍，以及香港、澳門特區選出後，尚需對其當選代表是否有效進行審查。《全國人大組織法》規定，全國人大常委會設立代表資格審查委員會，由主任委員、副主任委員及委員組成，經委員長會議在全國人大常委會組成人員中提名，並經全國人大常委會通過。代表資格審查委員會負責審查全國人大代表之選舉是否符合法律規定，再向全國人大常委會提出報告，最後由全國人大常委會確認代表資格是否有效後公布。而全國人大換屆後，代表資格審查委員會之任務主要是對代表資格全國之變動情

¹² 同前註。

¹³ 參閱張春生，關於全國人大常委會的組織制度和議事制度，中國人大新聞網，2003年8月5日，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2003-08/05/content_318399.htm（最後瀏覽日：2017年12月2日）。

況，如代表資格終止、出缺情況、補選代表資格、實有代表人數等予以審查確認，再向全國人大常委會提出審查報告，最後由全國人大常委會確認。

（五）全國人大常委會之服務機構

為保證全國人大及全國人大常委會依法履行職權，根據《全國人大組織法》及相關法律規定，全國人大常委會設立多處辦事機構及工作機構，作為全國人大及全國人大常委會之官僚系統。該機構包括辦公廳、法制工作委員會、預算工作委員會、《香港基本法》委員會及《澳門基本法》委員會，其中法制工作委員會為受到委員長會議委託，擬訂有關刑事、民事、國家機構及其他方面之基本法律草案、對提請全國人大及全國人大常委會審議之法律草案進行調查研究，並提出修改建議、對省級全國人大常委會及國家機關提出有關法律問題之詢問，並進行研究答覆、法制宣傳工作等。《香港基本法》委員會為一工作機構，由中國大陸及香港人士各六人組成，其主要任務是分別就有關《香港基本法》條文實施中之問題進行研究，並向全國人大常委會提供諮詢意見。

二、全國人大常委會釋法之地位與權限

全國人大常委會之職權係由全國人大制度所決定，而《憲法》第67條賦予全國人大常委會之職權，主要分為立法權、監督權、重大事項決定權及人事任免權等四個面向。關於「人大釋法」之面向，最有直接關係者即立法權，立法權為相對於行政權與司法權之國家權力，亦依照法定程序制定、修改、補充、解釋或廢止法律之權力。《憲法》對立法權之劃分作出基本界定，確立具有中國大陸特色之立法體制，即統一、分層次之立法體制，而該立法體制中，全國人大及全國人大常委會代表國家行使立法權，具有最高地位。

（一）全國人大常委會行使國家立法權之歷史

1982年中國大陸《憲法》頒布前，國家立法權僅為全國人大專有。

1954年《憲法》規定：「全國人民代表大會是行使國家立法權的惟一機關」，即全國人大常委會僅有「解釋法律」及「制定法令」之權力。惟事實證明僅由全國人大立法無法彈性適應立法需求，故全國人大會議於1955年及1959年分別通過決議，即授權全國人大常委會在全國人大閉會期間，可制定單行法規及修改法律，直至於1982年《憲法》規定，全國人大與全國人大常委會共同行使國家立法權。

（二）全國人大常委會之立法解釋權限¹⁴

依據《憲法》及《中華人民共和國立法法》（以下稱《立法法》），全國人大及全國人大常委會共同行使國家立法權，兩者分工為全國人大制定及修改，包括刑事、民事、國家機構及其他之基本法律，而全國人大常委會則制定及修改除了應由全國人大制定法律以外之其他法律，並在全國人大閉會期間，對全國人大所制定之法律進行部分補充及修改，但不得與該法律之基本原則抵觸。惟全國人大每年僅舉行一次例會且會期不長，故最高國家權力機關大量、經常性之立法工作仍由全國人大常委會承擔。即使全國人大修改憲法、制定及修改法律，一般亦需先經全國人大常委會多次審議後，由全國人大常委會向全國人大提出議案，或由其他機關依法向全國人大提出議案，再由全國人大會議審議通過。

根據實際需要對憲法及法律進行解釋，是與行使國家立法權緊密相關之一項重要工作。法律解釋權屬於全國人大常委會，當法律之規定需要進一步解釋具體含義，或法律制定後出現新情況，需闡明是否適用該法律時，由全國人大常委會進行法律解釋。全國人大常委會對法律之解釋屬於立法解釋，該解釋與法律具有相等等效力。另有論者更詳細檢視，認為全國人大常委會的釋法並不屬司法行為，因其係行使國家的立法權，並非司法權；其次，釋法可主動亦可被動，並非僅能由香港終審法院提請全國人大常委會解釋。此外，論者進一步認為全國人大常委會釋法為立法之延伸，並非立法本身，且依據《立法法》

¹⁴ 參閱胡康生，全國人大常委會的組織、職權和議事規則，中國人大新聞網，2008年4月30日 <http://npc.people.com.cn/GB/7185485.html> (最後瀏覽日：2017年10月2日)，第2頁。

第 50 條規定，全國人大常委會之法律解釋與法律具有同等效力¹⁵。

(三)《香港基本法》與《憲法》之互動關係

按《憲法》第 31 條規定：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」《香港基本法》第 12 條規定：「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。」足稽香港特區為中國大陸單一制國家結構下之地方行政區，與獨立之政治實體有間。次按《香港基本法》序言提及：「根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。」載明《香港基本法》係基於《憲法》授權與全國人大制定而來。

再者，依據《香港基本法》第 2 條規定：「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。」第 17 條規定：「I 香港特別行政區享有立法權。II 香港特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。III 全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會後，如認……。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效，除香港特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。」是雖香港特區擁有自己訂定法律之權力，但其基於全國人大之授權，且涉及中央管理事務及中央與香港特區關係部分，全國人大亦保留發回有關法律之權力。

末按，《香港基本法》第 158 條規定：「I 本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。II 全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。III 香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如香港特別行政區法院在審理案件時需要……，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。IV 全國人民代表大會在對

¹⁵ 參閱董立坤，中央管制權與香港高度自治權，中華書局，2015 年 5 月，第 140-143 頁。

本法進行解釋前，徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見。」是本條清楚載明，《香港基本法》之解釋權歸屬全國人大，而全國人大授權予香港法院在審理案件時可對《香港基本法》作出解釋，惟有關中央管理事務或中央與香港關係之條文，終審法院應提請全國人大常委會作出解釋。

綜上，觀察上開條文，可知香港特區並非獨立政治實體，仍被置於中國大陸與全國人大的管轄之下，雖《香港基本法》於香港法律制度下具有等同於憲法之位階，然因《香港基本法》係全國人大制定之法律，縱《香港基本法》基於全國人大授權而使香港立法會享有相當程度之立法權，香港法院在審理案件時亦享有對《香港基本法》之解釋權，但全國人大常委會仍是掌握《香港基本法》最終之立法權與解釋權。又《香港基本法》第 158 條就「中央人民政府管理的事務或中央和香港特別行政區關係的條款」之規定，為抽象性規範之條款，該抽象規範於《香港基本法》中屢見不鮮，例如《香港基本法》第 20 條規定：「香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。」

第三節 「人大釋法」之內涵及爭議

一、歷次「人大釋法」內容

（一）第一次：1999 年 6 月 26 日

第一次釋法是由時任行政長官董建華主動提出，由於 1997 年香港移交後，香港人士在中國大陸所生子女、中國大陸籍人士在香港出生之子女逾期居留情況嚴重，無香港居留證兒童（稱無證兒童）增加，該父母訴諸法律要求特區政府賦予居留權而引發，故該次釋法涉及居港權問題。1997 年 7 月香港臨時立法會通過《1997 年入境（修訂）（第 3 號）條例草案》，但該《入境條例》與《香港基本法》第 24 條相互衝突¹⁶，而香港人士為爭取其在中國大陸所生子女之香港居留權，遂向

¹⁶ 該《入境條例》較《香港基本法》第 24 條多設置要求港人在內地所生子女須持內地當局簽發

終審法院提起上訴。香港終審法院推敲《香港基本法》及《中英聯合聲明》文意後，推翻入境條例之居港權限制，並於 1999 年 1 月做出裁定¹⁷：「港人內地所生子女如能證明父或母是香港永久居民，便享有居港權。」換言之，即擁有香港居留權人士所生子女，不論父母在出生前是否為香港永久居民，均享有居留權，而當時英國駐港總領事館亦發表聲明表示：「尊重終審法院的裁決，此裁決加強國際社會對『一國兩制』的信心。」

當時香港政府認為，終審法院對《香港基本法》有關條文之詮釋與立法原意不符，遂由時任行政長官董建華於 1999 年 5 月向國務院提請全國人大常委會釋法。其後全國人大常委會作出解釋，指出「港人內地所生之子女出生時，父或母須為香港永久居民始有居港權，但終審法院判決前來港者不受影響。」而終審法院亦於 1999 年 12 月裁定「人大釋法」具有拘束力，造成逾千人香港人士衝撞特區政府總部之事件。惟應注意者，2001 年居港權事件再掀風波，但終審法院判決與「人大釋法」不盡一致，判定特區政府敗訴¹⁸。前述事件中，行政長官直接向國務院提請「人大釋法」，由於涉嫌違反《香港基本法》之疑慮而引起社會極大爭議，且香港沿用之普通法制度，解釋法律為法院獨有權力，被批評特區政府以行政干預司法、破壞司法獨立。惟香港內部對釋法結果反應兼而有之，肯定者認為免除大量移民來港之壓力，否定者則認為「人大釋法」合理性不足。

（二）第二次：2004 年 4 月 6 日

第二次釋法係對全國人大常委會對 2007 年香港特區行政長官，以及 2008 年香港立法會是否開放普選之解釋。此前中國大陸為落實《香港基本法》第 23 條要求香港政府就該條文所涉及之行為進行立法，亦即通過《通過國家安全（立法條文）條例草案》，但香港政府 2002 年 9 月對外公佈《實施基本法第 23 條諮詢文件》後，不僅引起香港社會

之有效單程通行證，與香港入境事務處發給的有效居留權證明。而為取得有效居留權證明，須證明雙親之一享有香港特區居留權。

¹⁷ 香港特別行政區終審法院終院民事上訴 1998 年第 13 號。

¹⁸ 莊豐源案：本案中莊豐源係均無香港居留權之雙親至香港探望有香港居留權之祖父時，在香港所生。香港法院在各審中均判特區政府敗訴，認可莊豐源有香港居留權。

強烈反彈，並在強力推動之作法下，激起 2003 年 7 月五十萬人大遊行活動。然在面臨強大民意之壓力，且香港各派政治力量開始分化，香港政府宣布無限期撤回制訂國家安全條例之決定，但此後香港內部要求進一步民主化之聲浪便有增無減。事實上，當時香港人民要求之民主化，為表現在行政長官及立法會議員「雙普選」之政治改革方案。

由於《香港基本法》起草過程中，委員認為香港政治體制不宜過度變革，故傾向先以間接選擇方式過渡，再隨香港實際狀況作出選制之調整，爰在香港移交後，行政長官及立法會議員之選舉均是以間接選舉方式呈現。應注意者，《香港基本法》對行政長官及立法會議員選舉辦法之修改，訂於 2007 年後，即附件一第七條「2007 年以後各任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。」及附件二第三條「2007 年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，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備案。」

再加上《香港基本法》第 23 條立法之刺激與催化，香港人民對中國大陸可掌握政治權力之不安定感迅速增加，強化敦促盡快落實政治改革之能量。而全國人大常委會為「釋疑止爭」於 2004 年 4 月主動對《香港基本法》附件一第七條及附件二第三條作出解釋，即 2007 年以後，關於香港特區行政長官及立法會議員選舉辦法「不一定」要修改，並在該釋法後正式否決特區於 2007 年及 2008 年推行「雙普選」之可能。儘管此次釋法未打擊香港司法制度，但對寄望以更具實質性之代議民主提高政治參與，進一步民主化及自由化，從而維護香港利益之香港人民來說，仍舊是一巨大衝擊及挑戰，且該釋法再度被解讀為干預香港高度自治之表現。

（三）第三次：2005 年 4 月 27 日

第三次釋法為人大常委會就行政長官補選任期年數作出解釋，時任行政長官董建華第二任任期應至 2007 年，但其於 2005 年 3 月以健康因素為由辭職，當時中國大陸國務院總理溫家寶亦批准其請辭，惟

董建華尚餘二年任期，故補選行政長官之任期問題（續舊任期二年或新任期五年），在香港內部成為除了接替人選外，另一關注之焦點。而在董建華辭職後由時任政務司司長曾蔭權代理行政長官一職，且其於2005年4月主動就補選行政長官任期一案提請「人大釋法」。在此前曾蔭權曾在立法會大會上聲明，希望立法會議員於2005年4月底通過選與行政長官之修訂條例草案，如有議員認為修訂不符《香港基本法》，將尋求全國人大常委會釋法。誠言之，曾蔭權就《香港基本法》第53條有關行政長官剩餘任期解釋提出議案，全國人大常委會即於2005年4月通過解釋草案，決定補選行政長官之任期為剩餘任期。

（四）第四次：2011年8月26日

第四次釋法係終審法院就外交豁免權向全國人大常委會提出，此為首次終審法院提請「人大釋法」。釋法之緣起，美國一家買入剛果民主共和國債權之對沖基金公司，發現一中國大陸國有企業在香港上市之中國中鐵公司，其附屬公司投資剛果17億美元，爰向剛果追討8億元港幣之債務，而剛果以「絕對外交豁免權」為由拒絕追債，則被香港法院上訴庭裁定敗訴。剛果民主共和國不服判決表示，香港應隨中國大陸實行「絕對豁免權」，非沿用英國普通法之「有限度豁免權」，要求終審法院就外交豁免權提請「人大釋法」，終審法院以《香港基本法》第158條規定於2011年6月以多數裁定尋求「人大釋法」。全國人大常委會於2011年8月作出解釋，指明香港法院對剛果案無司法管轄權，即該美國對沖基金公司向剛果民主共和國追討債務之案件，香港法院無權審理，該案件涉及管理與香港有關外交事務屬中央政府之權力。

（五）第五次：2016年11月5日

第五次釋法為全國人大常委會就《香港基本法》第104條做出解釋，解釋案起源於立法會議員宣誓風波。事實上，在近期立法會選舉中，其中六名公開宣揚港獨主張者無法獲得有效提名，其後個別候任議員在宣誓時，擅自篡改誓詞或在誓詞增加其他內容，蓄意宣揚港獨主張，並帶有侮辱國家主權之意圖，被監誓人裁定為宣誓無效，而香港社會對宣誓之有效性、是否重新安排宣誓產生意見分歧及爭議。其

爭議點在於《香港基本法》第 104 條有關在就職時，必須依法宣誓之問題，在香港《宣誓及聲明條例》具有適當之條文，涵蓋第 104 條精神，有論者認為「人大釋法」就該問題加入詳細解釋，既無必要亦不合適，難免有淪為香港立法之嫌，徒增香港人民懷疑中國大陸對落實「一國兩制」、港人治港、高度自治之信心與決心。

事實上，全國人大常委會於 2016 年 11 月 5 日通過之《人大常委會關於香港特別行政區基本法第一百零四條的解釋》，指出《香港基本法》第 104 條規定之宣誓包含之法定內容，為參選或出任該條所列公職之法定要求及條件，且對中國大陸及其香港特區作出之法律承諾具有法律約束力。其中所謂「就職時必須依法宣誓」為就職之法定條件及必經程序，未進行合法有效宣誓或拒絕宣誓者，不得就任相應公職，不得行使相應職權及享受相應待遇，如宣誓人拒絕宣誓，即喪失就任該條所列公職之資格，或宣誓人故意宣讀與法定誓言不一致之誓言或以任何不真誠、不莊重之方式宣誓，亦屬拒絕宣誓，而視為宣誓無效，該無效之宣言不得重新安排宣誓。

表 2-1：全國人大常委會歷次釋法內容簡要說明表

釋法時間	提請單位	重要事件說明
1999年	香港行政長官/國務院	解釋《香港基本法》中若干關於居港權之條款，該釋法形同推翻終審法院此前就居港權所做出之判決，且其後終審法院裁定「人大釋法」具拘束力，被批評行政干預司法、破壞司法獨立。
2004年	全國人大常委會	通過有關《香港基本法》附件一第7條及附件二第3條之解釋，確定行政長官及立法會產生辦法之修改程序，並將「雙普選」之時間表推至2012年。
2005年	香港行政長官/國務院	解釋《香港基本法》第53條第2款規定，以確定行政長官辭職後選舉產生之新行政長官之任期。
2011年	香港終審法院	就「剛果案」根據《香港基本法》第158條第3款提請全國人大常委會釋法，該案涉及剛果政府及其財產在香港之司法程序中，享有之「國家豁免權」問題。

2016年	全國人大常委會	通過有關《香港基本法》第104條之解釋，指出香港特區公職人員須依法真誠作出擁護《香港基本法》及香港特區之宣誓，並謹守誓言，較以往四次釋法更為細緻且具體化。
-------	---------	---

資料來源：本研究整理。

二、「人大釋法」程序解析

全國人大常委會是全國人大之常設機關，為行使國家立法權之機關，按《憲法》、《全國人大組織法》、《全國人大常委會議事規則》、《立法法》及《香港基本法》等法律行使對《香港基本法》之解釋權。依據2004年2月17日全國人大常委會委員長會議通過之《全國人大常委會法律解釋工作程序》，提出法律解釋要求之主體，包括（1）國務院、（2）中央軍事委員會、（3）全國人大各專門委員會、（4）最高人民法院、（5）最高人民檢察院、（6）省、自治區、直轄市之人大常委會、（7）委員長會議（可直接委託全國人大下屬法制工作委員會研究擬訂法律解釋草案後，逕自提出法律解釋草案之議案予全國人大常委會）。另依據《全國人大常委會法律解釋工作程序》，法律解釋要求之處理程序如下圖 2-1。

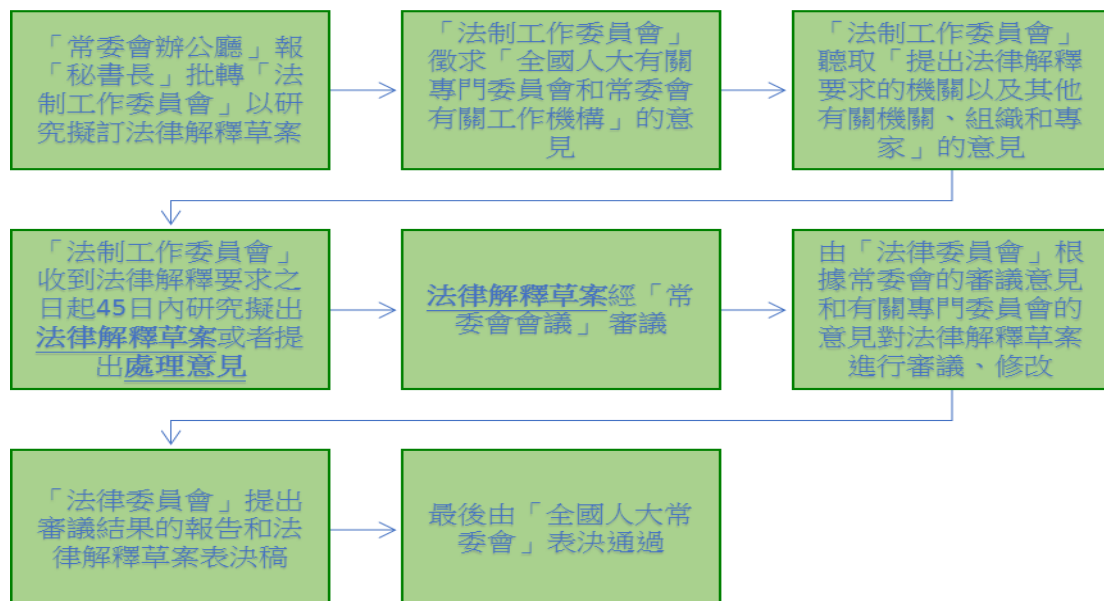


圖 2-1：全國人大常委會法律解釋程序圖

資料來源：本研究整理。

《香港基本法》規定全國人大常委會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬香港基本法委員會之意見，此為全國人大常委會解釋《香港基本法》較解釋其他法律額外增加之程序。現任香港特別行政區基本法委員會主任為李飛，歷任法制工作委員會副主任、法律委員會委員、廣東團代表與全國人大常委會委員等職務；副主任梁愛詩歷任香港特區政府律政司司長及香港行政會議成員；副主任張榮順歷任國務院港澳事務辦公室職務與全國人大常委會法制工作委員會副主任。以三位主任、副主任之經歷觀察，可見高層任用考量以熟悉香港事務與釋法業務者為準，並安排香港人士作為副主任以貼近香港人民之想法。

從五次「人大釋法」實務來看，1999年立法解釋最先應行政長官提交之報告而提出，後由國務院提出議案，全國人大常委會委員長會議審議之，並提出《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第三項的解釋〈草案〉》，且徵詢全國人大常委會香港基本法委員會意見，全國人大常委會法律委員會審議草案。2004年《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》為全國人大常委會委員長會議，就部分全國人大代表之意見，經過認真研究並徵詢參與香港基本法起草之法律專家意見後，提出《解釋》草案的議案。

2005年4月香港特區行政長官曾蔭權向國務院提交《關於請求國務院提請全國人民代表大會常務委員會就〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款作出解釋的報告》，國務院提請全國人大常委會對《香港基本法》進行解釋，提出《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的議案》，委員長會議審議國務院之議案後，提出《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的解釋〈草案〉》，除了徵詢全國人大常委會香港基本法委員會之意見，亦聽取香港全國人大代表、全國政協委員及包括法律界在內之香港各界人士意見，全國人大常委會法律委員會即進行草案審議。

三、「人大釋法」所生爭議

(一) 第一次釋法

1999年5月18日行政長官會同行政會議決定向國務院提請全國人大常委會解釋《香港基本法》。於1999年6月，全國人大常委會作出以下解釋：「國務院的議案是應香港特別行政區行政長官根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第43條和第48條第(2)項的有關規定提交的報告提出的。」鑒於議案中提出之問題，涉及香港終審法院1999年1月29日判決對《香港基本法》有關條款之解釋，由於事關中央管理之事務及中央與香港特區之關係，香港終審法院在判決前並未依據《香港基本法》第158條第3款之規定提請全國人大常委會作出解釋，而時任行政長官認為終審法院之解釋不符合立法原意，故提請全國人大常委會進行釋法，徵詢香港特區基本法委員會之意見後，全國人大常委會決定依《憲法》第67條第4項及《香港基本法》第158條第1款之規定，對《香港基本法》第22條第4款及第24條第2款第3項之規定作成第一次釋法。

全國人大常委會作出此次釋法後，隨即招來以下爭議：首先，特區政府聲稱伊係依據《香港基本法》第43條第2款「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責。」第48條第2項「香港特別行政區行政長官行使下列職權：(二)負責執行本法和依照本法適用於香港特別行政區的其他法律」等規定，然在《香港基本法》中並無條文直接載明特區政府有權為提請國務院向全國人大常委會要求釋法之權力，故有論者認為，特區政府主動提請釋法已逾《香港基本法》所建構之釋法機制。再者，香港終審法院就此議題為終局判決，然全國人大常委會卻於終審法院判決後作成釋法，並推翻終審法院之判決結果，故有論者認為，此舉使得全國人大常委會無異於香港終審法院之事後審，不僅破壞《香港基本法》賦予終審法院之釋法權，亦嚴重侵害香港法制下立法、司法權力分立之架構。另有論者更認為，全國人大常委會屬於立法機關而非「獨立無私之法定管轄法庭」，恐有違《公民及政治權利國際盟約》部份條文，此亦即中國大陸法律系統與香港普通法系統難以接合之故。

（二）第二次釋法

香港各界於 2003 年對「基本法附件一第七節選舉條例可在 2007 年或以後被修改」之爭論，全國人大常委會主動於 2004 年 4 月 6 日作出解釋：「...全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第 67 條第 4 項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第 158 條第 1 款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》第 7 條“2007 年以後各任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”的規定和附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》第三條“2007 年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，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備案”的規定，作如下解釋...。」

本次釋法，有論者認為，未經任何機關之提請，故除了中國大陸之法律系統與香港普通法系統扞格問題，全國人大常委會依據《香港基本法》第 158 條第 1 款作出法律解釋，恐有傷害香港自治之疑慮。再者，論者亦認為依據《香港基本法》第 158 條所架構之解釋機制有二者：一是香港終審法院之解釋權，二是全國人大常委會之解釋權；在一般情況下，應由終審法院承擔解釋《香港基本法》之權力，全國人大常委會之解釋權應係被動、隱知之權力，以避免干預香港司法獨立，然第二次釋法卻由全國人大常委會主動提出，論者以為如全國人大常委會主動釋法形成慣例，將使香港自治、司法獨立破壞殆盡。

（三）第三次釋法

時任特區行政長官董建華於 2005 年 3 月因病辭職，香港各界為下一任行政長官之任期而爭論不休。特區政府、內地學者及親政府陣營提出下一任行政長官應繼董建華餘下任期，並提出《香港基本法》中有相關之立法原意。而泛民主派則普遍認為，下一任行政長官應依據《香港基本法》及普通法原則所示，並開展新一個五年任期及要求 2005 年特首選舉全面普選。2005 年 4 月 6 日，行政長官曾蔭權請求國

務院提請全國人大提出就《香港基本法》第 53 條有關新行政長官任期規定作出解釋。

2005 年 4 月 27 日，第十屆人大常委會第十五次會議對釋法問題，一致表決通過作出以下解釋：「第 10 屆全國人民代表大會常務委員會第 15 次會議審議國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第 53 條第 2 款的議案》。根據《中華人民共和國憲法》第 67 條第 4 項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第 158 條第 1 款的規定，並徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第 53 條第 2 款規定，作如下解釋...」，通過補選的特首任期為前任餘下之任期。

本次釋法如第一次釋法般，由時任行政長官發動，請求國務院提請全國人大常委會解釋法律，而時任律政司司長梁愛詩事後承認，釋法是政治決定，「不應勉強說些冠冕堂皇的理由」。當時擔任立法會議員梁家傑則批評「若有任何法律上的疑難，應該交由法院作最後裁決，而不是按掌權者的意願而扭曲」，公民黨前身「45 條關注組」為此發起第二次的「沉默大遊行」，約 900 人參與¹⁹。

（四）第四次釋法

剛果共和國於 1980 年代與一間歐洲公司簽約，興建水力發電及高壓電纜等設施，但未能付款。該間歐洲公司透過仲裁獲得勝訴，後將賠款轉讓予美國基金公司 FG Hemisphere Associates LLC (FG 公司)。惟 FG 發現，剛果向中國中鐵出售採礦權可獲得豐厚利潤，故於 2008 年入稟香港高等法院，並要求剛果償還債務，但剛果政府認為，主權國享有中國大陸之絕對外交豁免權，應獲得無條件豁免，香港法院無權審理。FG 上訴後，2010 年 2 月上訴庭裁定香港應用移交前普通法之有限度豁免權，該案件僅為商業性質非國家行為，推翻原判，要求剛果還債。剛果不服上訴至終審法院，並要求終審法院提呈「人大釋

¹⁹ 參閱許創彥，人大釋法「未審結先判案」、北京部署「借誓而噬」，端傳媒，2016 年 11 月 8 日，<https://theinitium.com/article/20161108-hongkong-law-interpretation/>(最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日)

法」，說明香港是否跟從中國大陸之絕對豁免權。2011年8月26日第十一屆人大常委會第二十二次會議通過決議，因香港對外事務由中央政府負責，故此香港須跟從中國大陸，對剛果民主共和國實施「絕對外交豁免權」。

（五）第五次釋法

2016年10月12日，梁頌恆、游蕙禎及姚松炎候任議員，被立法會秘書長陳維安拒絕監誓，主要原因為梁游在宣誓期間涉嫌辱華及宣揚港獨，而引起宣誓風波。中國大陸為壓制港獨，全國人大常委會委員長張德江主動要求釋法，亦即「第12屆全國人民代表大會常務委員會第24次會議審議了委員長會議提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第104條的解釋（草案）》的議案。...立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”的規定，作如下解釋...」，指出香港特區之公職人員須依法真誠作出擁護《香港基本法》及效忠香港特區之宣誓，並謹守誓言²⁰。

對此，立法會反對黨議員認為，該次「人大釋法」實際上是解釋香港本地法例中《宣誓及聲明條例》之條文，非解釋《香港基本法》已逾越職權；另一反對黨議員則認為，全國人大常委會無疑架空法院與立法會在本次事件中之作用。觀察五次釋法，兩次釋法是由行政長官發動，兩次是全國人大常委會主動發動，僅一次是終審法院提請，可推斷全國人大常委會掌握對法律之解釋權，且經常基於需要作出解釋；反之，香港法院之提請解釋權，僅是香港司法獨立之微薄保障，香港之行政權甚至可在《香港基本法》未具體明文下，繞過《香港基本法》尋求國務院之協助，再加上第四次釋法全國人大常委會指明，即使是主權國家之債務亦屬外交事務而非香港特區所能置喙，香港之自治程度其實相當有限。

²⁰ 參閱譚惠珠，人大委員長張德江主動要求就基本法104條釋法，立場新聞，2016年11月4日，<https://www.thestandnews.com/politics/%E8%AD%9A%E6%83%A0%E7%8F%A0-%E4%BA%BA%E5%A4%A7%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%95%B7%E8%A6%81%E6%B1%82%E5%B0%B1%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95104%E6%A2%9D%E9%87%8B%E6%B3%95/>（最後瀏覽日：2017年10月2日）

表 2-2：歷次「人大釋法」重點與差異整理

釋法次序	提起釋法主體	法律依據	解釋客體	釋法爭議
第一次	香港行政長官	《香港基本法》第 43 條第 2 款、第 48 條第 2 項	《香港基本法》第 22 條第 4 項、第 24 條第 2 項第 3 款	行政長官是否有權提請國務院向全國人大常委會要求釋法？香港終審法院已為終局判決，然全國人大常委會卻於終審法院判決後作成釋法，並推翻終審法院之判決結果，使得全國人大常委會無異於香港終審法院之事後審？
第二次	全國人大常委會	《憲法》第 67 條、《立法法》第 45 條及《香港基本法》第 158 條第 1 款	《香港基本法》附件一第 7 條及附件二第 3 條	全國人大常委會逕自作出法律解釋，恐有傷害香港自治之疑慮。
第三次	香港行政長官	《香港基本法》第 43 條第 2 款、第 48 條第 2 項	《香港基本法》第 53 條	行政長官缺位，新上任者之任期應如何計算問題，爭議依然是該由法院解釋亦或由全國人大解釋。
第四次	香港終審法院	《香港基本法》第 158 條第 3 項	《香港基本法》第 13 條及第 19 條	香港應隨中國大陸實行「絕對豁免權」，亦或沿用英國普通法之「有限度豁免權」？
第五次	全國人大常委會	《憲法》第 67 條、《立法法》第 45 條及《香港基本法》第 158 條第 1 款	《香港基本法》第 104 條	「人大釋法」實際上是解釋香港本地法例中《宣誓及聲明條例》之條文，非解釋《香港基本法》，是否逾越職權。

資料來源：本研究整理。

第四節 「人大釋法」之合理性及範圍

一、中國大陸與香港法律解釋制度之差異

香港移交前為實施普通法制度之地區，在普通法系地區或國家，通常由立法機關制訂法律，再由司法機關解釋法律以為監督，蓋普通法系咸信，法律法典化後將囿於語言詮釋之限制，無法完整表達立法意圖；且歷經社會變遷，等待修法或增訂新法因應可能緩不濟急，故應由法官掌握解釋法律之權力，終使法院判決形成判例，以補充法律條文有所欠缺之處，舉凡是否適用判例或判例之適用範圍均屬法律解釋之範疇。故傳統以來，普通法在香港適用之結果，解釋法律向來為法院之專屬職權，非行政機關或立法機關所得插手干涉²¹。

然中國大陸憲政體制是議行合一制，全國人大會是國家最高權力機關，行政與司法機關均由其產生而須對其負責且受其監督。1981年6月10日全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員會關於加強法律解釋工作的決議》，申明凡關於法律、法令條文本身需進一步明確界限或補充規定，由全國人大常委會進行解釋或用法令加以規定。再者，凡屬法院審判工作中具體應用法律、法令之問題，由最高人民法院進行解釋；凡屬檢察院檢察工作中具體應用法律、法令之問題，由最高人民檢察院進行解釋。最高人民法院與最高人民檢察院之解釋如有原則性分歧，則報請全國人大常委會解釋或決定。其次，不屬審判及檢察工作中之其他法律、法令如何具體應用之問題，由國務院及主管部門進行解釋。再次，凡屬地方性法規條文本身需進一步明確界限或作補充規定，則由制定法規之省、自治區、直轄市人民大會常委會進行解釋或作出規定。惟此僅為全國人大常委會之決議，具有基本法、上位法效力者，當屬2000年由全國人大審議通過、經國家主席公布施行之《立法法》。全國人大常委會依循《立法法》所作出之立法解釋，與法院、檢察院所作之司法解釋，性質上截然不同。

另從《立法法》觀察，其第45條規定：「I 法律解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。II 法律有以下情況之一的，由全國人民代

²¹ 參閱黃江天，香港基本法的法律解釋研究，三聯書店，2004年5月，第37頁。

表大會常務委員會解釋：(一) 法律的規定需要進一步明確具體含義的。(二) 法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的。」故有關法律、法令條文需進一步指明具體意涵與界線或作補充性規定之情形，均由全國人大常委會進行解釋，且其法律解釋同法律具有同等效力（立法法第 50 條規定）。此處應具體指明者，中國大陸之法律系統強調立法與司法權分立，完全排除法官對立法機關制訂法律中，模糊不明確或相互衝突之處進行解釋之可能性，如法官在審判中，認為適用條文有不明確或相互衝突之處，則須提交立法機關作出解釋。亦即法官在法庭上僅在聽取事實後機械性地適用法律，即便是最高人民法院之判例亦不屬司法解釋，對下級審不具拘束力²²。

此外，中國大陸機關在作出解釋時僅須依據工作程序作出，毋須當事人參與或陳述意見，且在解釋中亦不會另行詳述理由，此均與普通法系法院之程序截然不同²³。為接合兩種截然不同、南轅北轍之體制遂行「一國兩制」政策，在香港法例部分，由《香港基本法》第 8 條予以保留²⁴，而《香港基本法》之立法解釋被掌握在全國人大常委會手中，但為兼顧香港法院之司法獨立性，遂又以《香港基本法》第 158 條賦予特區法院提請釋法之權力。但兩套不同制度在運作中總有相互碰撞與矛盾之處，有能力予以調和者當唯中國大陸可擔重任，但調合之方式又有不同方向可供選擇，究應作為旁觀者保障香港之獨立性，抑或主動介入甚至支配香港政治，而選擇之後又將會有何效應，在在考驗當權者之智慧。

本文以為，以一般英美法系、大陸法系國家中所採行之三權分立原則，無法完全理解中國大陸之憲政體制，因其憲政體制並非從三權分立原則所發軔，以三權分立原則觀察及比較，僅會似見其形而不見其意，較難理解其思考邏輯。反之，應從列寧式政黨理念理解，例如列寧曾曰：「任何由選舉產生的機關或代表會議，只有承認和實行選舉人對代表的罷免權，才能被認為是真正民主的和確實代表人民意志的

²² 參閱黃江天，香港基本法的法律解釋研究，三聯書店，2004 年 5 月，第 16 頁。

²³ 參閱香港法律教育信託基金，中國內地、香港法律制度研究與比較，北京大學出版社，2000 年 8 月，第 98-99 頁。

²⁴ 《香港基本法》第 8 條：「香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。」

機關」。基此，主要發展出四項原則，一是人民行使國家權力之主體唯一性，二是人民行使國家權力之至高性，三是人民行使國家權力之內容完整性，四是人民行使國家權力過程之一貫性²⁵。結合上述四項原則始能推導出全國人民代表大會之「議行合一制」，形式上由人民掌握立法、修法、釋法權。由於其思想並非發軔自三權分立原則，自然無所謂對三權分立原則之破壞，應值得觀察者，向來尊奉三權分立原則之香港，由於不具主權而被壓制在議行合一制下，未來在香港三權分立將會被如何地吞噬。

二、對「人大釋法」合理性與範圍之不同意見

就「人大釋法」之合理性及解釋範圍界線，視支持者立場不同而有不同意見，有建制派論者認為，「人大釋法」有助香港在法理與具體法治上回歸中國大陸，而生成一種更緊密聯繫於國家主權及《香港基本法》整體秩序之香港新法治²⁶。該論者認為，反對者反對全國人大常委會主動釋法是對《香港基本法》第 158 條誤解，全國人大常委會對香港法院之授權，僅是尊重香港法院優先解釋自治條款，無損全國人大常委會之釋法權。故全國人大常委會不論基於政治判斷之主動「守前門」釋法，或等待終審法院或行政長官不提請釋法而最終被迫「守尾門」釋法，均係中國大陸為維護「一國兩制」及《香港基本法》秩序主動承擔之憲制性責任，為積極之護憲行為。過去中國大陸信任香港自治，使香港境內出現背離《香港基本法》原意與「一國兩制」關係之港獨行為，如今透過釋法重建治理權威依法治港，將催生香港新法治及促成國家法轉型。

反對派則宣稱之破壞法治論乃是一種必然，因其法治觀是依託於殖民地司法模式建立起之普通法傳統產物，如今過渡到中國大陸成文法傳統下，作為特殊子法域之普通法，勢必引起諸多不適反應。《香港基本法》作為「一國兩制」治國方略與制度實驗之第一部正式法律，

²⁵ 參閱周葉中，代議制度比較研究，商務印書館，2014年3月，第114頁。

²⁶ 參閱田飛龍，一國兩制、人大釋法與香港新法治的生成，中國法學網，2017年3月29日，<http://www.iolaw.org.cn/showNews.aspx?id=58703>(最後瀏覽日：2017年10月2日)

與香港奉行之普通法共同構成香港法治權威來源。在香港經歷「佔中運動」之違法與暴力行為後，法治根基動搖，使《香港基本法》權威受到挑戰，第五次釋法即為維護香港法秩序與國家主權利益。事實上常態性、主動性之釋法不完全意味深入香港管治細節，而是意味著香港終審法院之違憲審查權將部分地由全國人大常委會行使，此等如同在三權關係中引進第四種權力，而與常規之立法權、行政權、司法權有別。另一方面泛民主派議員之主張認為，《香港基本法》第 158 條並無條文授權行政長官提請釋法，在法未明文之情形下請求國務院要求全國人大常委會釋法，等同破壞法治，故應如香港大律師公會所設立提請程序，並事先徵詢公眾意見。

再者，如行政長官在終審法院作出判決後，始向全國人大常委會釋法，等同意欲推翻終審法院判決，如此將傷害終審法院之終審權，破壞香港司法獨立；其次，依《香港基本法》第 158 條第 2 款規定，香港法院在審理案件時受全國人大常委會授權得對自治範圍內之條款自行解釋，且按照香港實行之普通法而言，法院應有普遍解釋法律之權力²⁷，即使香港終審法院在 1999 年「劉港榕案」中確認全國人大常委會解釋基本法之權力，為「一般性和不受約制」之權力，但為尊重「一國兩制」，「人大釋法」應具備最後手段性，否則等同破壞「一國兩制」之立法本意。茲有附言者，如涉及「中央政府管理的事務」及「中央和香港的關係」等範圍之條款，全國人大常委會亦可待案件上訴至終審法院，且終審法院認有提請解釋之必要而提請解釋時再予解釋，否則未待香港法院裁決前，即決定該解釋將涉及防務、外交或中央與香港關係，無疑剝奪香港法院之司法權與審判權²⁸。

第五節 小結

本章在第一節分別介紹香港之三權分立與三權間如何互動，為香

²⁷ 參閱立法會 CB(4)679/12-13(04)號文件，2013 年 5 月 24 日，第 5-8 頁。

²⁸ 參閱吳宗鑾，釋法敲響「一國兩制」及司法獨立的喪鐘，端傳媒，2016 年 11 月 7 日，<https://theinitium.com/article/20161107-opinion-chrisng-oath-taking2/>(最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日)

港三權制度現況作一簡要說明。第二節則著重於全國人大常委會之構成及其職權等，並概述《憲法》與《香港基本法》之互動關係。在第三節中則描述全國人大常委會五次釋法之背景事實及其後續引發之爭議。第四節中，進一步解釋中國大陸法律系統與普通法系統之扞格，與建制派及民主派對「人大釋法」之觀點。結合上述各節即可得到一幅中國大陸主權與香港地方自治，對如何衡平權力分配所引發衝突或爭議之圖像。本文以為，由於《香港基本法》規範密度不足，在適用上顯難周全，而使用釋法手段加以填補缺漏，然目的性與反作用力均過於強硬，正本之道應朝向修訂《香港基本法》，以及給予特區政府行政指導，再由特區政府進一步循立法會立法等方式徐徐圖之，以降低香港社會中所顯現之激烈對立。

第三章 「人大釋法」對香港司法、社會及政治 環境之影響

中國大陸為單一制國家，地方權力來自中央政府授權，《香港基本法》在香港之憲制性地位源於憲法，故香港之高度自治及司法獨立，亦是在全國人大授權下享有。「人大釋法」透過法律手段履行基本憲制責任，雖是中國大陸維護國家主權之意志，但從香港角度觀之，「人大釋法」為香港政局混亂原因之一，特別是在香港高等法院司法覆核判決前做出釋法，一定程度出於政治迫切性。香港移交至今二十年，全國人大常委會對《香港基本法》做出五次解釋，每一次均對香港之司法、社會及政治制度造成一定衝擊，更引發規模不一之遊行活動，反映出香港人民對「人大釋法」之質疑及反彈。對此，本研究將就「人大釋法」對香港之司法、社會及政治環境之影響，以及「人大釋法」與香港司法之關係分述如下。

第一節 「人大釋法」與香港司法之關係

中國大陸於 1990 年 4 月第七屆全國人大第三次會議通過《香港基本法》，即賦予香港享有獨立之司法權及終審權，而 1997 年香港移交後，司法之實務證實該規定得以貫徹，但「一國兩制」之激烈摩擦及衝突，亦表現在法院司法審查權及管轄權上。誠言之，《香港基本法》為香港之憲制性文件，規定特區實行高度自治，並兩次申明享有獨立之司法權及終審權（第 2 條、第 19 條第 1 款）。其中第 80 條載明「香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。」故香港之司法權獨立於中國大陸司法權，不受到最高司法機關管轄，亦不隸屬中國大陸最高人民法院。

再就實體法而言，《香港基本法》清楚地劃分中國大陸與香港之司法管轄權範圍，除了涉及國防、外交等問題外，香港法院有權審理特區自治範圍內之一切案件。事實上，作為一國家權力之集中體現，終審權為在一國家司法系統對案件之最終審判權，而經終審機關作出之判決不得再向上級機關或其他機關上訴。然在一國司法體系架構下，

中國大陸與香港存在獨立之司法系統，雖香港法院享有司法權及終審權，為「一國兩制」之直接體現，但該制度設計突破傳統憲法學之理論承受能力，須由新理論加以闡釋。

一、「人大釋法」制度之設計與實施

(一)《香港基本法》第 158 條文本解釋

依據《香港基本法》第 158 條第 1 款規定「本法解釋權歸屬於全國人民代表大會常務委員會。」載明「解釋權」與「全國人民代表大會常務委員會」之關係為「屬於」，即權力根源。再者，第 158 條第 2 款規定：「全國人民代表大會常務委員會授權香港特別行政區法院在審理案件時對本法關於香港特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。」該「授權」並非「分權」，由於公法上之授權有別於私法，授權不等於權限歸屬之讓渡或轉移，而「在審理案件時」屬於解釋場合之限制，即香港各級法院之解釋僅得為「具體解釋」。另所謂自治範圍內，主要是香港人民之基本權利及義務、政治、經濟、文化及社會事務等。其次，第 158 條第 3 款規定：「香港特別行政區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如...，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。」條款內容之理解，須注意以下主要問題²⁹：

- 1、再次明確對《香港基本法》其他條款解釋之條件，即「在審理案件時」，而該「其他條款」為《香港基本法》關於香港自治範圍以外之條款，其因為自治範圍內之條款已在第 158 條第 2 款所規定。
- 2、「也可解釋」之含意，一方面可理解為有解釋之權力，即一種「授權」，另一方面則說明該解釋不同於第 158 條第 2 款，即不屬「自行解釋」。
- 3、第一個「如」字引出提請解釋之條件，相當於法律規則之「假定條件」，包括香港法院在審理案件時為「場合條件」、對關於中央事務或中央與香港關係為「範圍條件」、該條款解釋影響案件之判決為

²⁹ 參閱白晟，基本法釋法問題探究：從法理角度剖析，商務印書館，2015 年 4 月，第 110-111 頁。

「實質條件」，以及對案件做出不可上訴之終局判決前為「時間條件」。

- 4、當上述條件成就時，香港終審法院應提請全國人大常委會解釋，此處「應」為「應該」、「應當」之意，且按一般法律用語用法，可理解為「法所當然」之法定義務。
- 5、第二個「如」字引出全國人大常委會解釋之效力，香港法院在引用條款解釋時，「應」以全國人大常委會為準，說明全國人大常委會解釋之效力最高，亦表明香港法院儘管「也可以」解釋，但有明確之條件限制

最後，第 158 條第 4 款規定：「全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見。」此可謂全國人大常委會進行解釋之程序性規定。綜前所述，香港法院之解釋權分為「自行解釋」及「可以解釋」二類，但均有限制條件，包括前者有自治範圍內之限制，而後者則有場合條件（具體解釋）、範圍條件（自治範圍外）、實質條件（對案件判決有影響）、時間條件（做出不可上訴之終局判決前）及效力條件（以全國人大常委會之解釋為準）。整體而言，全國人大常委會做出解釋後，香港法院引用該條款時以解釋為準，但此前作出之判決不受影響，且再依據《香港基本法》第 85 條規定，所謂司法獨立指香港法院獨立進行審判，不受到任何干涉，司法人員履行審判職責之行為不受法律追究。此外，需解釋之條款涉及中央管理事務或中央與香港特區關係時，香港法院有義務提請全國人大常委會釋法，可見「人大釋法」與香港司法獨立並行不悖。

（二）全國人大常委會解釋方式

1、全國人大常委會主動釋法

全國人大常委會釋法權不僅源自《香港基本法》，亦是來自《憲法》第 67 條第 4 項規定，其解釋效力之終極性，與憲法第 57 條有關全國人大常委會地位之規定精神一致。誠如在「劉港榕案」中，香港終審法院判詞指出全國人大常委會依據《香港基本法》第 158 條第 1 款規

定，享有解釋權為「全面而不受限制」，即時任香港終審法院李國能首席法官宣讀判詞中指出：「特區法院的司法管轄權來自基本法。基本法第 158 條第 1 款說明基本法的解釋權屬全國人大常委會。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）條及第 158（3）條的授權。」且 2001 年「莊豐源案」，香港法院在判詞中亦再次重申，全國人大常委會對《香港基本法》作出解釋之權力係源自憲法。誠言之，香港終審法院判詞明確承認，全國人大常委會之釋法權為「全面而不受限制」，且該解釋權之適用範圍擴及《香港基本法》每一項條款，並非僅限於自治範圍以外之案件。

2、國務院提請釋法

雖《香港基本法》第 158 條僅授權終審法院在法律規定之事由出現時，應請全國人大常委會做出有關條款之解釋，並未授權行政長官可提請釋法之權力，但基於《香港基本法》第 43 條第 2 款：「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府和香港特別行政區負責」、第 48 條所規定，香港行政長官所行使之職權包括負責執行《香港基本法》，以及依《香港基本法》適用香港之其他法律。換言之，香港行政長官須向中國大陸述職，就實施《香港基本法》之情況向其彙報及負責，亦即有其職務上之「責任」向國務院提交報告，而國務院則是自行決定是否接受建議、是否向全國人大常委會提案請求釋法。從法理上，行政長官是否建議解釋《香港基本法》，對全國人大常委會最終是否釋法並無決定性直接作用，亦不以法院訴訟之存在為基礎。事實上，全國人大常委會解釋《香港基本法》之具體工作程序，遵循其解釋法律之一般程序，即 2004 年 2 月通過之《全國人大常委會法律解釋工作程序》，並舉行聽證會聽取香港各界意見。

3、香港終審法院提請釋法

「一國兩制」為全國人大依據中國大陸《憲法》制定《香港基本法》之精神主線，而《香港基本法》第 158 條第 3 款授權香港終審法院，就「除外條款」可提請全國人大常委會解釋，而「人大釋法」後香港終審法院及各級法院即須按照其釋義進行判決，此雖為香港普通法系與中國大陸社會主義法系溝通與交流之主要管道，但第 158 條第

3 款僅對香港終審法院提請全國人大常委會釋法之程序設計一般性規定。儘管香港終審法院通過判例法，確立判斷是否提請全國人大常委會釋法之要件，但在提請釋法之過程中，仍存在諸多爭議，且移交至今，香港終審法院僅在「剛果案」中主動提請全國人大常委會釋法。由於香港法院與全國人大常委會採取不同之解釋路徑，不可否認香港法院對條款之理解，可能與全國人大常委會之解讀有所不同。故終審法院在判斷條款之含義是否清楚時，其所依據之標準應有一部分為客觀，雖無法因而斷定條文意思不明確，但法官之間出現理解分歧，至少部分地顯現該條文存在解釋爭議，即為提請釋法主張之合理性，進而終審法院應向全國人大常委會提請釋法，此可謂為憲制上之「責任」。

表 3-1：不同方式提請「人大釋法」之差異及其影響效果

提請單位	釋法類型	釋法程序	對香港司法獨立之影響	對「一國兩制」之影響
全國人大常委會	主動	全國人大常委會法律解釋權為「全面而不受限制」，且該解釋權之適用可擴及《香港基本法》各項條款，並非僅限於自治範圍以外之案件。由委員長會議、各專門委員會或全國人大常委會委員十人以上聯名提出議案。	全國人大常委會主動釋法無疑是縮小香港之自治範圍，特別是第一次釋法在香港終審法院作出判決後提出，以及第五次釋法在司法覆核階段時即完成，對香港法治及司法獨立造成一定衝擊。	由於中國大陸主張「兩制」不得逾越「一國」，使原有自治範圍之言論自由及選舉權與被選舉權，如有損及國家主權或涉及政治問題時，即將其視為中央與特區關係之事務而主動介入，為衝擊現實意義之「一國兩制」。
香港行政長官	被動	《香港基本法》未規定特區政府或行政長官可提請釋法之權力，但基於行政長官依《香港基本法》應對中國大陸及香港特區負責，在職務上有責任向國務院	香港各界普遍認為對涉及司法程序之案件，行政長官須堅守《香港基本法》授予終審法院之提請釋法機制，不應	行政長官之職權為負責執行《香港基本法》，但建議國務院向全國人大常委會提請釋法為一複雜關係，較難以「負

		提交報告，並做出提請釋法之建議。	以任何形式建議國務院向全國人大常委會提請釋法，而被批評為行政干預司法。	責」涵蓋，惟程序上仍符合全國人大常委會釋法之流程。
香港終審法院	被動	香港特區法院在審理案件時，需對關於中央管理事務，或中央與香港特區關係之條款進行解釋，而該條款之解釋影響案件判決時，由香港終審法院提請全國人大常委會，對有關條款作出解釋。	提請釋法由終審法院於案件終局判決前發動，並在《香港基本法》第158條第3款明文，故為香港司法界及法律界認為之符合程序公義，未有損及司法獨立性。	因《香港基本法》第19條第1款明文香港特區享有獨立之司法權及終審權，由香港終審法院發動提請釋法，而全國人大常委會保留被動釋法權，為香港各界認為符合「一國兩制」原則。

資料來源：本研究整理。

（三）小結

全國人大常委會解釋《香港基本法》除了一般程序外，尚有徵求其所屬香港基本法委員會意見之特殊程序，如來自香港終審法院提出釋法申請，而全國人大常委會不受理申請，是否徵詢香港基本法委員會則未有法律明文。事實上，香港法律界習慣以普通法角度理解《香港基本法》，在普通法下，釋法要求法官須嚴格按照法律條文之含義解釋法律，即強調法律規定之明顯含義，而不完全追求尋找立法原意，其因一般認為最能體現立法原意者，仍為法律正式文本最終使用之詞句本身，「人大釋法」則依循大陸法系釋法之一般方法，即強調對法律條文原意之追求，與普通法系之法律解釋可能導致適用上差異³⁰。例如第三次釋法對新任行政長官之任期為剩餘任期或完整任期，從普通法解釋方式出發即五年任期，但從大陸法系之解釋方法來看，則是剩餘任期。整體而言，《香港基本法》實為《憲法》在特別行政區之延伸，

³⁰ 參閱王振民，「一國兩制」與基本法：歷史、現實與未來，三聯書店，2017年1月，第184-189頁。

無法脫離而發展出一套完全不同之法律哲學。

二、「人大釋法」對香港司法獨立性之爭議

(一)「人大釋法」與香港司法終審之關係

香港原有之司法體制係英國為統治殖民地而建立，其一是完全移植英國司法體制，包括於 1844 年在香港設立最高法院，並制定《最高法院條例》，而該最高法院適用普通法及衡平法，如同英格蘭高等法院與上訴法院；其二是英國將香港地區之最高審判權，即終審權，保留在英國樞密院。此外，依照英國法中「遵循先例」之原則，下級法院須受上級法院之判例約束，即在有制定法時，對制定法中規定之解釋及適用，亦須遵從先例，故香港各級法院在裁判中，不僅下級法院須遵從香港最高法院之判例，亦須間接遵從英國樞密院之判例。而香港移交中國大陸後，香港各級法院為香港特區之司法機關，行使香港特區之審判權，且香港特區設立終審法院、高等法院、區域法院、裁判署法庭及其他專門法庭，與香港原有司法體制相較，僅有設立終審法院而產生變化，其他予以保留³¹。

事實上，一個地方行政區設置終審法院，享有終審權，不僅未見於中國大陸法制史上，在外國法制史上亦不尋常³²。誠言之，終審法院是香港特區成立後，在「一國兩制」政策下，中國大陸授予香港高度自治權享有終審權而新設，所謂終審，就法理上係指最後一級審判，在香港各級法院審判之案件，最後審級在香港，不必上訴至最高人民法院。換言之，香港終審法院為受理對香港各級法院最後一級上訴之司法機關。應注意者，香港終審法院雖享有終審權，但在中國大陸法院系統中為地區性法院之地位，即地方性之終審權，並非絕對至高無上之權力，從而在任何時候香港終審法院不得依其司法權及終審權自行創設權力，更不得行使管轄及審理涉及與國家主權相關事項。

不可諱言地，司法終審權為憲法確定國家權力之一，在行使過程

³¹ 參閱白晟，基本法釋法問題探究：從法理角度剖析，商務印書館，2015 年 4 月，第 72-78 頁。

³² 參閱黃江天，香港基本法的法律解釋研究，三聯書店，2004 年 5 月，第 79-80 頁。

中必然體現憲法之基本價值，而香港司法終審權為中國大陸之地方性司法權，除了實現憲法確定之基本價值外，亦有其自身所特有之憲法價值，即所謂「一國兩制」、港人治港、高度自治之基本方針。有論者認為³³，香港司法終審權之功能總體上分為規範功能及社會功能，前者主要表現在透過審理具體案件形成判例，從而實現之「造法功能」，以及透過對《香港基本法》自行解釋或提請全國人大常委會解釋有關係款，進一步明確《香港基本法》含義，從而促進中央與特區關係法制化之「解釋功能」。後者則體現在依據《香港基本法》對立法權及行政權之監督，與保障香港人民在《香港基本法》上所享有之各項權利。

回顧 1999 年 6 月第一次釋法是對香港終審法院之判決做出，當時香港各界及海外人士普遍認為，「人大釋法」推翻終審法院之判決，並侵犯《香港基本法》所保障之香港司法終審權及司法獨立，但全國人大常委會之釋法，不影響香港終審法院判決之對人效力，即案件雙方當事人根據判決取得之權利義務仍然有效，因釋法內容僅對將來發生之事有效力。在普通法制度下，法律之最終解釋權及司法終審權均由最高（終審）法院行使，但中國大陸憲法制度中，最終解釋權由全國人大常委會行使，而司法終審權為最高人民法院之職權。對香港而言終審權屬香港終審法院，全國人大常委會僅行使《香港基本法》之最終解釋權，亦即「只釋法，不司法」，不代替香港法院審理案件，且不侵犯終審法院之終審權，但第五次釋法過於具體、細節化，更在高等法院做出判決前通過，較以往增添影響香港司法獨立之疑慮及問題。

整體而言，中國大陸賦予香港特區司法終審權，如不授權一定程度之《香港基本法》解釋權，司法終審權勢必較難落實。換言之，香港終審法院行使終審權必然涉及法律適用，而適用過程難免涉及對法律條款之理解，從而需進一步解釋法律。香港法院對《香港基本法》之解釋除了嚴格按照規定，更不得涉及有關國防、外交等國家行為，否則將逾越國家層面而超越授權之範圍。故在香港自治範圍外之事務，香港終審法院無管轄權，亦不得行使終審權，而對國防、外交等

³³ 參閱易賽鍵，香港特區司法終審權的憲法地位，江漢大學學報(社會科學版)，2013 年第 2 期，2013 年 5 月，<http://news.takungpao.com.hk/mainland/focus/2013-05/1654791.html>(最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日)

國家行為之認定與解釋，可能出現法院在司法過程中透過不同之理解而認定屬於自治範圍內之事務，香港終審法院應依法行使終審權，對須提請全國人大常委會解釋者則依法提請，如此香港法院既尊重「一國」，又維護「兩制」。

（二）「人大釋法」主動權及範圍之爭議

按照中國大陸《憲法》規定，法律解釋權屬於全國人大常委會，地方一級之國家權力機關不享受該解釋權，且《香港基本法》為全國性法律，解釋權屬於全國人大常委會符合單一制國家之法制統一原則。事實上，在中國大陸，廣義上之法律解釋存在兩個範疇及層次，一是以憲法性法律為解釋對象之解釋，二是以法律法規為為解釋對象之解釋，前者稱「憲法解釋」，後者則稱「法律解釋」。而依據《憲法》第 67 條第 2 款第 1 項及第 4 項規定，憲法及法律之解釋權均歸屬全國人大常委會。應注意者，中國大陸自 1949 年以來先後多次對法律解釋問題做出相關法律文件，其中以 1981 年《關於加強法律解釋工作的決議》及 2000 年《立法法》最為重要。

前述《決議》及《立法法》即全國人大常委會對《憲法》中，有關全國人大常委會解釋權之法律明細化，而全國人大常委會將自身之部分法律解釋權授權給其他國家機關，建構一套新的法律解釋體制，與此同時，亦即承認最高人民法院對法律之解釋權，與香港終審法院為完全之平等關係。故《香港基本法》第 158 條第 2 款之授權條款，表面上雖是對香港司法機關之特殊待遇，但實際上則是體現對普通法制度之尊重，並落實「一國兩制」、高度自治之立法意圖。然香港法院可對有關自治範圍內之條款自行解釋，但對何項條款屬自治範圍之內，包括案件當事人、香港法院、香港政府及全國人大常委會可能有不同理解，而該不同理解即是導致法律、政治及社會紛爭之主因³⁴。

查《香港基本法》第 158 條規定，全國人大常委會授權香港法院在審理案件時，可對香港自治範圍內之條款自行解釋，但如全國人大常委會對相關條文作出解釋，香港法院在引用該條款時，應以其解釋

³⁴ 參閱白晟，基本法釋法問題探究：從法理角度剖析，商務印書館，2015 年 4 月，第 120-124 頁。

內容為準，可見在解釋權上，全國人大常委會及香港法院為授權者與被授權者之關係。然一如既往，歷次「人大釋法」在香港引起不同爭議，惟爭議之焦點不在於釋法內容，而為釋法決定本身，即有論者認為，《香港基本法》明文解釋權為全國人大常委會，修改權則在全國人大，亦即全國人大常委會釋法權源自於《香港基本法》，可謂「一國兩制」之表現，為香港構成司法體系之一部分，故全國人大常委會釋法權合憲合法，自然不存在「破壞香港法治」之問題。

惟應注意者，任劍濤認為³⁵，全國人大常委會釋法為「多年來內地『因亂治國』而非『因序治國』在香港問題上的投射」，當香港社會氣氛穩定時，中國大陸仰賴香港立法會、特區政府與社會之博弈，但發生爭議及激烈抗爭時，直接祭出「最後手段」卻形成「政治高壓」，各方不得不接受，導致博弈空間迅速收縮，爰建議不宜用「管理內地之思維」處理香港問題。再者，有學者指出，在此次引發釋法之宣誓事件及立法會選舉過程，中國大陸表現將法律對「政府運用公權力必須依法」之約束，認為是「法律條款未盡事項，為政府之剩餘權力」之觀念態度，包括在立法會選舉提名過程中，以「確認書」方式否決具有港獨傾向人士之參選資格，等於多添加一層「行政司法權」剝奪政治參與權利。

然誠如前述，香港之高度自治權，係為解決歷史遺留問題，維護國家主權及領土完整，其自治權較單一制國家之地方自治及民族自治地區為高，包括《香港基本法》第12條表明香港處於中國大陸完全主權之下，其權力之行使均由中央政府授權，並無「剩餘權力」問題。再者，香港終審法院亦承認全國人大常委會釋法權，為一般性及不受制約之權力，且涵蓋《香港基本法》所有條款，對香港具有約束力，但動用釋法工具應在特殊情況下行使，較為妥適。而除了全國人大常委會是否可主動釋法問題外，香港法律界反對「人大釋法」發動靜默遊行，其反對理由在於不信任全國人大常委會可做出不帶政治意圖之解析，並認為《香港基本法》之解釋最好係由香港法院所執行。

³⁵ 任劍濤，北京清華大學政治學系教授，其於2016年12月11日在全國港澳研究會、北京大學港澳研究中心與北京大學憲法與行政法研究中心，以「憲法忠誠與國家建構—從香港立法會宣誓事件切入」為主題的北大博雅公法論壇所發表之言論。

（三）對香港法院司法審查權之限制

《香港基本法》第 158 條所確立之解釋體制，被認為是中國大陸法與普通法法律解釋體制之混合體，由於法律解釋問題涉及香港司法獨立，並與保障香港之高度自治產生聯繫，爰在堅持「一國兩制」前提下，第 158 條提出一項折衷解決方案，其參考歐洲共同體之法律解釋體制，該體制為處理法律之解釋權及對案件終審權不在一起時之情形。誠言之，終審法院承認《香港基本法》要求終審法院向全國人大常委會提出釋法之要求，對法院管轄權形成一種限制，表示「人大釋法」構成對香港法院司法權之限制。一方面為保障香港司法獨立，《香港基本法》對司法解釋權在範圍及程序上作出特別規定，即香港法院在審理案件時，可有條件解釋《香港基本法》全部條文。

二方面當法院需對《香港基本法》有關中央政府管理之事務或中央與香港特區關係之條款進行解釋，而該條款解釋又影響案件之判決時，在該案件作出不可上訴之終局判決前，應由終審法院提請「人大釋法」，惟此前所作判決不受影響。雖全國人大常委會可透過釋法，否定香港法院對《香港基本法》之解釋，但在行使基本法解釋權時亦須慎重行事，包括（A）承認香港法院實際存在司法審查權；（B）須尊重香港法院對基本法之解釋；（C）香港社會為法治社會且繼承英美法系之傳統，在英美法系中由法院解釋法律即為其傳統，而該傳統形成固有之思維模式，僅司法機關擁有法律解釋權，並按居於最高地位之法律進行司法審查。換言之，維護香港司法獨立，保證香港法院享有獨立司法權及終審權，為《香港基本法》之立法原意，應予以尊重。

事實上，「司法審查（或司法覆核）」與「司法管轄權」之概念不同，前者在憲法意義上係由司法性質機構對立法、行政決定之合憲性審查，以美國普通法院對法律之合憲性審查及德國憲法法院之全面審查制為代表。在香港移交前，香港法院擁有司法審查權，而移交後，香港法院是否享有司法審查權及管轄權範圍之爭議，最早為 1997 年 7 月「馬維錕案」引發，直至 1999 年 1 月「吳嘉玲案」後香港法院司法審查權始被確立。「吳嘉玲案」中，香港終審法院認為行使《香港基本法》賦予之司法權時，香港法院有責任執行及解釋《香港基本法》，即

香港法院有權審核香港立法機關所制訂之法例，或行政機關之行為是否有符合《香港基本法》，如有抵觸《香港基本法》之情況出現，法院有權裁定相關法例或行為無效。

然「吳嘉玲案」在香港政治界及法律界，不僅有正反兩面效應，在中國大陸亦引發對香港法院是否享有司法審查權之爭議，其中時任國務院新聞辦公室主任表示「終審法院的判決是一個錯誤，必須糾正」，且中國大陸法律專家對「吳嘉玲案」判決持反對意見，甚至部分學者否定香港法院擁有司法審查權，認為香港法院不僅無權審查及宣布全國人大常委會之立法行為無效，以及經香港立法機關通過之法律是否符合《香港基本法》。惟應注意者，《香港基本法》雖未明文賦予香港法院有「違憲審查權」，但保留法院原有之審判權及管轄權、保留香港原有之普通法，並賦予法院對《香港基本法》之解釋權，又規定立法機關制訂之法律不得抵觸《香港基本法》，均可理解為香港法院違憲審查權之法理依據。

所謂違憲審查制度，理論上起源「高級法（Higher Law）」，無論在普通法系或大陸法系國家，違憲審查制度為一逐漸演變之過程³⁶。香港並非一個獨立之政治實體，而是在中國大陸主權下之自治地區，在「一國兩制」政策下，香港實行一種「雙軌制」之違憲審查制度，即香港法院與全國人大常委會。然雙軌制下，在違憲審查之理念、架構、原則、性質等均有所不同，在原設計時未能預先有全面性之考慮及安排，造成香港違憲審查制度之獨特性及複雜性。查「吳嘉玲案」判詞提及，「香港法院有權審核立法機關所制定之法例或行政機關之行為是否符合《香港基本法》」與「當涉及是否有抵觸《香港基本法》及法律是否有效之問題出現時，均由香港法院裁定」，即明確香港法院在雙軌制違憲審查制度中之重要地位³⁷。

³⁶ See Mauro Cappelletti, "Judicial Process in Comparative Perspective", Clarendon Press, 1989, p.131.

³⁷ 參閱戴耀廷，香港的憲政之路，中華書局，2010年9月，第174-183頁。

第二節 對香港司法之衝擊及未來影響

一、「人大釋法」對司法制度之衝擊

1990年4月，中國大陸第七屆全國人大第三次會議通過《香港基本法》，即賦予香港特區享有獨立之司法權及終審權，1997年香港移交後，司法實務證實該規定得以貫徹，但「一國兩制」之激烈摩擦及衝突，亦表現在法院司法審查權及管轄權上。誠言之，《香港基本法》為香港特區最高位階之法律，其規定特區實行高度自治，並兩次申明特區享有獨立之司法權及終審權（第2條、第19條第1款）。其中第80條明確規定：「香港特別行政區各級法院是香港特別行政區的司法機關，行使香港特別行政區的審判權。」故香港之司法權獨立於中國大陸司法權，不隸屬中國大陸最高人民法院。

再就實體法而言，《香港基本法》清楚劃分出中國大陸與香港之司法管轄權範圍，除了涉及國防、外交等國家行為外，香港法院有權審理特區範圍內之一切案件。事實上，作為一國家權力之集中體現，終審權係在一國家司法系統對案件之最終審判權，而經終審機關作出之判決不得再向上級機關或其他機關上訴。然在一國司法體系架構，中國大陸存在三個相互獨立之司法系統，即北京、香港及澳門，雖特區各自獨立享有司法權及終審權，為「一國兩制」之直接體現，但該制度設計突破傳統憲法學之理論承受能力，須由新理論加以闡釋。發生在香港與中國大陸間之第一次憲法衝突，為1999年「居港權案（吳嘉玲案）」，產生有關香港法院司法管轄權範圍及程度之激烈爭議。

誠如前述，香港移交至今二十年，全國人大常委會對《香港基本法》共五次釋法，每次均是對香港遇到之重大問題所進行，且釋法內容直接關乎香港之繁榮穩定，亦是中國大陸運用法治思維管治香港之體現，但歷次「人大釋法」在香港均引起不同層面之爭議，在司法領域方面，以第一次「居港權」及第五次「宣誓風波」對香港司法衝擊最大。1997年隨著香港移交，大量香港人民在中國大陸所生子女之香港居留權問題，引起香港社會之廣泛關注，而香港終審法院於1999年1月做出終審判決，認為《香港基本法》第24條所指香港人民所生

子女，包括在其父或母成為香港永久性居民之前或之後所生之子女，並宣布《香港基本法》第 22 條第 4 款對「中國大陸其他地區之人」進入香港之限制亦不適用。

然前項判決改變香港出入境管理制度，再加上特區政府經調查統計後，認為具有香港居留權資格之人數龐大，香港之土地及社會資源無法吸納，恐嚴重影響香港穩定繁榮，立即引發香港社會之討論及擔憂。對此，香港立法會於 1999 年 5 月通過決議支持特區政府要求全國人大常委會釋法，隔日時任行政長官董建華向國務院提交報告，認為終審法院判決與特區政府對《香港基本法》有關條款之理解不同。全國人大常委會隨即於 1999 年 6 月對《香港基本法》第 22 條第 4 款及第 24 條第 2 款第 3 項做出解釋，明確規定出生時父母都未成為香港永久居民之人均無居港權，且香港永久性居民在中國大陸所生之子女進入香港，須依法向有關機構提出申請，如未按法律規定辦理批准手續即屬違法。

事實上，第一次釋法為香港社會內部包括終審法院與香港立法會及特區政府之間，就某一重大議題產生分歧，並涉及中國大陸與香港之關係，除了平息社會紛爭，亦防止大量中國大陸人士無序赴港，保障香港社會穩定繁榮。然全國人大常委會第一次釋法雖對前判決不影響，但形同推翻香港終審法院判決，引發香港司法界及法律界之不滿，並發起黑衣靜默遊行活動，抗議全國人大常委會及香港政府破壞司法獨立，以行政干預司法直接削弱終審法院之權威。應注意者，當時首席法官李國能認為，香港法院有權審查並宣布全國人大及其常委會之立法行為無效，等同否定全國人大常委會之權力，引起憲制危機，故隨即做出澄清判決，即表示終審法院不得質疑全國人大及其常委會，根據《香港基本法》條文及其所規定之程序行使任何權力，顯示「人大釋法」成為香港法制之組成部分³⁸。

再者，2016 年 10 月 12 日，香港第六屆立法會議員就職宣誓儀式上，少數當選議員在其誓詞中宣揚「港獨」，並宣稱「香港不屬中國」

³⁸ 參閱王振民，「一國兩制」與基本法：歷史、現實與未來，三聯書店，2017 年 1 月，第 228-230 頁。

言論，而被監誓人當場判定宣誓無效。誠言之，立法會參選人在選舉前均簽署法定聲明，且《香港基本法》第 104 條規定表明須擁護《香港基本法》及效忠香港特區，而議員未按《宣誓及聲明條例》完成宣誓，不得參與立法會之會議或表決，恐生立法會無法順利運作及行使職權之疑慮。對此，香港行政長官及律政司司長於 2016 年 10 月 18 日向香港高等法院申請司法覆核案，要求推翻立法會主席批准兩名候任議員重新宣誓之裁定，而全國人大常委會隨即於 2016 年 11 月 7 日對《香港基本法》第 104 條做出解釋。

由於第五次釋法不僅對宣誓內容及具體形式訂下較細緻之規定，且較過去之釋法更為具體、細節化，形同直接立法，香港法律界認為此舉已超出「釋法」之範圍。此外，「人大釋法」之另一個特點為案件關係人無法出席進行言詞答辯，全國人大常委會在司法覆核期間釋法，可能侵害案件當事人獲得公正審判之權利，令香港人民擔心中國大陸可輕易以釋法改變不符其政治意志之司法案件，而嚴重損害香港獨立司法。故有論者謂³⁹，有「人大釋法」存在之香港司法獨立，其實宛如空中樓閣，脆弱不堪，其因為香港司法之獨立性，建基於中國大陸是否克制使用釋法之權力，若並非如此，中國大陸即可易於以政治意志凌駕香港司法制度。誠言之，第五次釋法雖在高等法院判決前即已做出，未有推翻判決之問題，但法官按照普通法制度仍可做出相同結果之判決。

二、「人大釋法」對未來司法判決之影響

移交前香港法院之釋法，基於普通法本身之要求，由於「釋法」及「司法」為合一之制度安排，解釋法律是普通法下之法院固有之功能，移交後，香港法院之釋法僅限於對本地立法解釋，解釋《香港基本法》為全國人大常委會所授權而進行之釋法活動，此亦為香港法院釋法性質之變化。事實上，香港人士長期生活在普通法制度，對普通

³⁹ 參閱張翰元，當高度自治提前落幕：香港立法會宣誓與人大釋法風波，轉角國際，2016 年 11 月 18 日，https://global.udn.com/global_vision/story/8663/2114430 (最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日)

法下一般法院之釋法制度認識較深，對移交後附加新的「人大釋法」體制，勢必須重新認識及適應。應注意者，1997年以前，香港法院對解釋本地立法或憲制性法律，傾向於從狹義、傳統之角度進行，即尊重立法者之意願，而移交後，香港法院釋法之次數及範圍較移交前增加且擴大，但全國人大常委會動用釋法權之次數較少，主要原因在於實行「一國兩制」、高度自治等政策方針，當然不可諱言地，「人大釋法」個案爭議尚有值得商榷之處。

誠言之，在普通法體制下，法院解釋法律之行為與法院對案件之審理為同一過程，就性質上可謂一種司法行為，但在中國大陸憲法及法律解釋理論中，法律解釋權為最高權力機關之附屬權力，故解釋憲法及法律為全國人大常委會，除了立法、監督、決定、人事任免等職能外，另一項獨立之職能，即全國人大常委會既是立法機關，亦是中國大陸憲法及法律之解釋機關。然該種由最高權力機關之常設機關解釋法律之制度，並不為普通法地區所熟悉，因而香港法律界反對「人大釋法」之一項重要理由為，全國人大常委會既是立法機關，又是釋法機關，該二者合一造成利益衝突。對此，有論者認為⁴⁰，中國大陸之法律解釋理論指出，釋法係為尋找法律條款之確切含義，故立法機關顯比其他機關更加清楚立法原意，與普通法體制下「遵循先例」之原則不同。

誠如前述，歷次「人大釋法」中，以第一次「居港權」及第五次「宣誓風波」對香港司法之衝擊最大，前者是在香港終審法院做出判決後通過，雖對前判決未有影響，但形同推翻終審判決，從而直接削弱終審法院權威。事實上，首任首席法官李國能先生於2013年公開演講時即指出：「任何情況下，人大都不應行使釋法權力，去推翻香港法院的判決，特別是當終審法院已作出最終的判決，雖然人大有權這樣做，但這會對香港的司法獨立帶來負面影響。」後者則在香港高等法院做出判決前即通過解釋案，形同代理判決的效果，雖非每一案件判決均適用第五次釋法之內容，但該手段一旦確立後，對香港司法自主及獨立性，勢必有較大之衝擊。

⁴⁰ 參閱王振民，「一國兩制」與基本法：歷史、現實與未來，三聯書店，2017年1月，第180-183頁。

如進一步討論「人大釋法」是否有影響法官審理案件之心證，經觀察該問題之可能性較低，主要原因在於香港各級法院仍按照普通法原則及法理審理案件。但不可諱言，香港法官期望香港之法治制度、法庭自主，不要再次受到不必要之衝擊，可能在做出判決前，勢必有考慮降低全國人大常委會透過釋法推翻判決之可能性，特別是審理之案件涉及政治、獨立、國家主權等問題⁴¹。此外，討論「人大釋法」程序，香港中間派「民主思路」聲明，由於無法包含香港人民之參與，欠缺透明度，且相關爭議在進入司法程序後始為釋法，為缺乏對香港司法程序之尊重，無助於化解香港與中國大陸人民之根本矛盾。但香港學者陳弘毅則指出，第五次釋法是基於「一國兩制」之底線受到衝突，而釋法內容既未就議員宣誓風波引起之司法覆核案件，亦無直接介入處理相關之法律爭拗，相反地，卻可為香港法院在未來審理案件時，提供更加明確之法理依據。

第三節 對香港社會及政治之影響

一、「人大釋法」對社會制度之影響

近幾年，香港政治及社會體制層面上，面臨轉變之挑戰，包括香港人民民主觀念增強、政治參與意識轉變、重視代表兩制之傳統核心價值等，如無法有效緩解此一關係，勢必將衍生更多社會矛盾事件。誠如前述，香港移交前社會矛盾問題即已存在，但當時（過渡期⁴²）香港經濟高速發展，且香港製造業面對生產成本上升之時期，正值中國大陸改革開放，珠三角地區大量廉價勞動力及土地之成本優勢，與香港製造業之優勢形成良好互補，社會民生維持穩定狀態。而移交初期（1997年至2003年），香港社會所關注之重點仍在經濟發展、就業及住房問題，但2003年《香港基本法》第23條之立法問題，導致積累已久之社會矛盾爆發，不僅成為政治氣氛轉濃之起點，日後之示威遊

⁴¹ 參閱附錄三：香港考察訪談紀錄，第三項第四點訪談內容。

⁴² 1982年開始中英政府就香港前途問題之正式談判，當時鄧小平認為「一國兩制」、港人治港係中國大陸恢復對香港行使主權之基本政策，亦是香港移交後保持穩定繁榮之條件，而談判期間英國亦同意於1997年7月移交前十五年過渡期內，妥善地管理香港事務及配合中國大陸對港政策。

行、抗議行動等活動亦更加強烈，並引起香港人民對社會問題之高度關注。

移交以來，由於香港政府政策多向工商界、財團傾斜，對勞工及中產階級之照顧較少，造成香港勞工及中產階級之工作、生活狀況呈下降趨勢，特別是缺少向上流動之機會，因而香港人民認為最嚴重之社會問題，並非和諧社會而是官民矛盾、貧富矛盾及市民與財團間之矛盾。用以衡量所得分配平均度之「吉尼係數 (Gini coefficient)」，數值愈大，貧富差距愈大，據香港政府統計，2012 年吉尼係數 0.537，不僅高於 0.4 警戒線，此後仍持續擴大，亦是已開發經濟體中貧富不均最嚴重之地區。觀察陸港交流合作以來，對經貿、交通基礎設施、觀光旅遊、文化學術等方面發展貢獻龐大，但兩地產生之矛盾衝突亦不容小覷，包括 2011 年 1 月香港尖沙咀知名品牌將門市前公共區域劃成禁止香港人民拍攝區，但允許中國大陸遊客拍照；2012 年 8 月又因「水貨客」問題而再度爆發衝突；2014 年 1 月則發起「反赤化、反殖民」遊行等。

應注意者，經由觀察歷次釋法發現，對香港社會層面之影響如第一次「居港權」、第二次「政改五部曲」及第五次「宣誓風波」，其中第一次釋法前，香港終審法院對「劉嘉玲案」做出之判決，改變香港出入境管理制度，加上特區政府經調查統計後，認為具有香港居留權資格之人數龐大，香港土地及社會資源無法吸納，引發香港社會之討論及擔憂。對此，全國人大常委會受理國務院釋法申請，除了平息香港社會紛爭，亦防止大量中國大陸人士無序赴港，然全國人大常委會第一次釋法雖對前判決不影響，但形同推翻香港終審法院判決，造成破壞司法獨立之疑慮。惟對香港社會而言，該釋法排除香港人民在中國大陸所生子女大量湧入香港，確保香港穩定繁榮不受影響，但全國人大常委會不接受香港終審法院之判決，從行為上重新演繹「一國兩制」，從而使香港人民對「一國兩制」之信心，自 1998 年的 67% 開始走向下坡⁴³。

⁴³ 參閱鍾庭耀，從民調檢視香港民眾對於一國兩制之認同，香港大學民意研究計劃，2003 年 8 月，<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/columns/columns27short.html>(最後瀏覽日：2017 年 10 月 2 日)

再者，第二次釋法後，香港政制改革從三部曲改為五部曲，即在三部曲程序增加「行政長官報告全國人大常委會後確定」及「特區政府提出相應修正案」之兩程序，該次釋法未打擊香港司法制度，但對寄望以更具實質性之代議民主提高政治參與之香港人民而言，可謂一項巨大衝擊及挑戰。事實上，《香港基本法》規定，1997年至2007年香港實行代議制選舉行政長官及立法會，並定下「最終達至普選」為憲制目標。因而自2003年起，香港民主派人士開始爭取2007年實現普選，但在全國人大常委會第二次釋法及全國人大「831」決定後，將落實普選時間表從2007年推至2012年，最後推至2017年仍未果，造成香港學術界眼看理論推演中之代價，在自己生活之土地上逐一變成現實卻無能為力⁴⁴，對香港人民而言，則是再次對民主之期待落空。

其次，全國人大常委會對「宣誓風波」做出第五次釋法，其解釋內容較以往四次釋法更加地具體且細節化，形同直接立法，並追溯至1997年7月1日，香港法律界認為此舉已超出「釋法」範圍。而該次釋法後，造成先後六位立法會議員自宣誓日起被免除資格，使得民主派無法在立法會守住關鍵少數地位，不僅侵害部分香港選民投票權，亦形成政治參與權之被剝奪感。事實上，香港之核心價值在於自由、法治、民主、追求社會安定、市場經濟、保障私人財產等，其中是以自由（22.9%）、法治（20.8%）之認同度為各項指標最高⁴⁵。儘管「民主」重要性（11.1%）較自由及法治為低，但多數香港人民之政治文化中，存在對民主政治之憧憬，從而影響對民主發展之認同及擁護。誠言之，香港社會近年嚴重撕裂源於政改失利，而「佔中」後興起之港獨思潮更與民主遙遙無期有關。

總言之，香港與中國大陸民間產生衝突之直接原因，包括（1）新移民被指侵占社會福利、爭奪就業、拉低工資、增加犯罪等；（2）「雙非」孕婦排擠香港醫療資源、雙非嬰兒占用香港社會及教育資源；（3）中國大陸居民於香港購房及觀光消費，推高香港房價及通貨膨脹，剝

⁴⁴ 參閱張潔平，攤牌（一）：一國兩制與民主香港，紐約時報中文網，2014年6月18日，<https://cn.nytimes.com/china/20140618/cc18zhangjieping/zh-hant/>(最後瀏覽日：2017年10月2日)

⁴⁵ 參閱香港中文大學香港亞太研究所電話調查研究室，香港核心價值多元多樣，2014年10月30日，http://www.cpr.cuhk.edu.hk/tc/press_detail.php?id=1915(最後瀏覽日：2017年10月2日)

奪香港人民之優越感；(4) 中國大陸居民前往香港搶購民生必需品，對香港人民生活造成不便利；(5) 港澳自由行之訪港遊客大量湧進，導致原是人口稠密、腹地小之香港更增加擁擠感；(6) 全國人大常委會主動釋法之結果，造就社會運動及年輕人認同問題逐漸檯面化，導致社會氛圍呈現激化之局面。深言之，多方事件因素交互影響下，香港人民對中國大陸居民不可避免地激發不滿情緒。

二、「人大釋法」對政治制度之影響

香港內部政治摩擦在移交後，由於中國大陸不干預香港事務，使得各股政治勢力彼此間關係迅速惡化，其中反對派不僅不承認中國大陸政權及憲政體制，亦不接受《香港基本法》載明之政治體制，而建制派則是擁護中國大陸。2002年中國大陸為落實《香港基本法》第23條，要求香港政府就前項條文涉及之行為進行立法，即通過《通過國家安全（立法條文）條例草案》。香港政府於2002年9月公布《實施基本法第23條諮詢文件》後，引起香港社會強烈之反彈，並在強力推動立法之作法下，激起2003年七一大遊行活動。在面臨強大民意壓力，香港各派政治力量開始分化，包括保安局及財政司等一級長官請辭，而香港政府則於2003年9月宣布無限期撤回根據《香港基本法》第23條制訂國家安全條例之決定。

事實上，自移交以來，香港政府受限於管治困難，迄今尚未成功建立一套可駕馭複雜多變之政治局勢，以及進行有效管治之政權體制，具體表現在政治威信尚未建立、管治聯盟欠缺團結、行政與立法不合、司法機關掣肘、民眾支持基礎偏弱、集體抗爭行動等問題，造成「行政主導」名不副實，從而削弱香港政府在維護國家安全利益之能力。港英政府時期，香港「行政主導」政體立於行政權力在政治體制內不受制衡之基礎上，立法局議員由總督任命，以提出有助施政之意見及善意批評，爭取香港人民對殖民警治之支持及鞏固管治合法性。而在移交後立法局升格為立法會，不僅立法會擁有獨立之權力及社會支持基礎，且議員產生方式不同於行政長官，其主要職能在於監

督行政機關，再加上行政長官不容許有政黨背景，使得立法會議員與行政長官非同屬一個「政治生命共同體」。

應注意者，經由觀察歷次釋法發現，對香港政治層面之影響，如第二次「政改五部曲」及第五次「宣誓風波」，其中第二次釋法將香港政制改革，增加「行政長官報告全國人大常委會後確定」及「特區政府提出相應修正案」兩項程序，並否決香港於 2007 年及 2008 年推行「雙普選」之可能。其後，香港政府於 2007 年 7 月發表《政制發展綠皮書》，並向全國人大常委會提交報告，而當中主要建議早日訂出普選時間表，從 2012 年先行落實普選行政長官，為香港政制發展定出方向，但全國人大常委會於 2007 年 12 月通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，指出 2012 年行政長官及立法會議員將不由普選產生，惟 2017 年行政長官可先由普選產生，之後立法會全體議席即可由普選產生。

然全國人大於 2014 年 8 月對香港政改做出「831」決定，再度否決 2017 年行政長官普選，並指出 2017 年僅提名委員會有權提名行政長官候選人，而包括人數、組成及委員產生辦法，則依舊按照現行由 1,200 人，四大界別組成之選舉委員會產生辦法。其次，行政長官參選人取得過半數提委會委員提名，始能出閘參選，且限制提名委員會僅得選出二至三位候選人，亦即不允許公民提名或政黨提名，主要是考量國家安全利益無法保障，同時不符合《香港基本法》第 45 條之明確規定，但引起香港各界之反彈。香港政務司於 2013 年 12 月宣布展開政改方案前之公眾諮詢，泛民主派人士認為，此舉對香港人民之選舉權及被選權作出不合理限制，將加大整體社會之分歧而集體抵制諮詢，故香港立法會於 2015 年表決行政長官產生辦法決議案時，以 28 票反對之比數否決。

回顧 1984 年，當時港英政府實行「建立代議政制」改革，中國大陸從未來落實「一國兩制」之大局考慮，將政改成果作為「行之有效」之制度，在《香港基本法》中予以確認。不可諱言地，香港民主政治發展為大勢所趨，而中國大陸在國家主體選舉政治不夠發達之情況

下，對該趨勢持肯定之態度，原因在於香港為一不同於國家主體之區域。但中國大陸強調香港之民主政治發展，須按《香港基本法》所確定之「循序漸進」及「符合香港實際」原則，以符合「一國兩制」政策目標及國家利益⁴⁶。然政改失敗令香港政制發展原地踏步，2020年立法會選舉將按現行選舉方式及規定行事，即功能界別依舊保留，且全國人大及港澳辦等官員均多次對外表態，即使2017年不接受全國人大「831」決定為基礎之政改方案，往後行政長官普選仍須以「831」決定為基礎。

其次，第五次釋法就「宣誓風波」解釋《香港基本法》第104條規定，然造成先後共六位立法會議員自宣誓日起，被免除資格，使得民主派無法在立法會守住關鍵少數地位，亦形成政治參與權之被剝奪感，而在此前即有六名公開宣揚港獨主張者無法獲得有效提名。事實上，該釋法可謂對議員之表意自由或不表意自由進行某種干預，其結果對將香港言論自由產生影響，包括律師界、媒體界等，以達到中國大陸期望產生之寒蟬效應，進一步將香港立法會議員之組成結構，重新洗牌。近年部分香港人士對中國大陸是否干涉香港政治較為敏感，故提請「人大釋法」無疑是觸動敏感神經而引起爭議，觀察「人大釋法」而被免除資格之六位議員，其背後代表將近18萬對政治熱衷之香港選民，雖中國大陸為避免引發激烈反彈而謹慎處理，但如此對「一國兩制」之空間勢必逐漸收窄。

第四節 小結

保持香港繁榮穩定不僅為《香港基本法》核心價值，亦是中國大陸內政對港事務之重要方針，包括習近平於2016年在中國共產黨成立95周年大會上重申，對「一國兩制」之信心與決心，高度關注香港之未來發展，並於2017年7月參加「慶祝香港回歸祖國20週年大會」致詞表示，「一國兩制」為香港移交後保持長期繁榮穩定之最佳制度安

⁴⁶ 參閱張定淮，香港政改方案被否決說明了什麼，BBC中文網，2015年6月22日，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/06/150622_hk_political_reform_analysis (最後瀏覽日：2017年10月2日)

排，符合國家根本利益，但同時強調貫徹「一國兩制」方針之兩點堅持，其一是堅定不移，「不會變、不動搖」；二是全面準確，確保「一國兩制」在香港之實踐「不走樣、不變形」。近年香港社會發生「佔領中環」、「旺角騷亂」、港獨問題等事件所引發之動盪，對香港之經濟社會發展及國際形象產生消極與負面影響，更造就 2016 年 11 月全國人大常委會通過第五次釋法，對《香港基本法》第 104 條做出有別以往，更加具體、細節化之解釋內容，以捍衛國家主權不可侵犯之原則。

誠言之，從「人大釋法」觀察中國大陸對香港之管治態度，「一國兩制」為中國大陸解決歷史遺留香港問題之政策方針，亦即香港移交後處理中央與特區關係、貫徹實行《香港基本法》之根本準則，即「一國兩制」之前提與基礎為「一國」，在香港不容許從事任何形式危害國家主權及《香港基本法》權威之活動。事實上，香港移交至今二十年間，全國人大常委會進行五次釋法，雖保證香港依法高度自治之態度，但法律解釋體制上之差異，成為「人大釋法」與香港法律界產生衝突之原因，故並非反對「人大釋法」內容，而是從根本上反對「人大釋法」制度。此外，在法律解釋衝突之背後，則為立法機關解釋與司法機關解釋、國家主權與高度自治權之衝突，除了法律制度及法律觀念之分歧外，亦有政治利益之分歧，無疑影響中國大陸與香港之政治互信及互動。

第四章 「人大釋法」爭議對陸港關係之影響

中國大陸對港政策如「根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益」、「全面準確貫徹『一國兩制』、港人治港」及「維護中央權力和保障特別行政區高度自治權，任何時候都不能偏廢」等強調性之表述均在十八大報告中指出，且對「外部勢力」之戒心及憂慮有所增長，包括從十七大「堅決反對外部勢力干預香港」至十八大之「防範和遏制外部勢力干預港澳事務」⁴⁷。不難發現，中國大陸將香港置於「治國理政」之國家層面定位，且推動「一國兩制」以「不會變、不動搖、不走樣、不變形」為國策，其因為「一國兩制」對中國大陸及香港最為有利。然亦不容忽略，中國大陸處理香港政治問題之強硬手段，其中以透過「人大釋法」影響香港政制改革及司法制度最為直接。對此，本研究將就「人大釋法」對香港之「一國兩制」及高度自治、國際地位及臺灣現行港澳政策等影響分述如下。

第一節 中國大陸對港政策之態度及轉變

自香港移交以來，其與中國大陸間產生「經濟融合」與「政治分離」之矛盾問題，主要是「一國兩制」係假設雙方在經濟合作上日趨緊密，彼此間共同利益不斷增加、相互依存度持續上升，而政治層面之指導思想確保「互不干預」。但移交至今，中國大陸與香港仍持續發生一系列衝突，包括限制自由行人數、禁止「雙非」孕婦赴港生產、「限奶令」、「佔中」運動等，其肇因於中國大陸在移交初期對香港事務不干預，而造成香港人士誤認《香港基本法》中未明列之「剩餘權力」係香港政府自行運用，故中國大陸主張法定基本權力時，形成剝奪「港人治港」自由價值之恐慌情緒，最終以激烈行動表示不滿。事實上，中國大陸對港政策態度及轉變之分水嶺，為2003年《香港基本法》第23條立法引起之「七一大遊行」，合先敘明。

⁴⁷ 參閱何亦文，中央對港政策溫故而知新，香港01博評，2017年3月30日，
<https://www.hk01.com/01%E5%8D%9A%E8%A9%95-%E6%94%BF%E7%B6%93%E7%A4%BE/81315/-%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%8D%81%E4%B9%9D%E5%A4%A7%E5%89%8D%E7%9E%BB-%E5%8D%9A%E8%A9%95-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%B0%8D%E6%B8%AF%E6%94%BF%E7%AD%96-%E6%BA%AB%E6%95%85%E8%80%8C%E7%9F%A5%E6%96%B0>(最後瀏覽日：2017年9月25日)

一、2003 年七一大遊行以前

1997 年香港移交前，港英殖民時代之政治體制曾被形容為「無政黨的行政管治」、「與世隔絕的官僚政體」或「總督集大權於一身的政府」，該體制下是由英國政府直接委任、英國人擔任之港督手握高度集中權力，行政局及立法局所有官守議員與非官守議員均由港督委任，《香港基本法》對香港政治體制之設計，一定程度以殖民地時期之政治體制為藍本⁴⁸。例如《香港基本法》授予香港行政長官之權力範圍，與以往港督之權力範圍相近，但與殖民地時代相比，香港在政治體制上之關鍵性差異，即立法會議員均由選舉產生，一部分為直接選舉，另一部分由功能界別選舉產生。香港移交初期，中國大陸不干預香港事務，實現平穩過渡，消除「一國兩制」無法落實之疑慮，增加香港人民對「一國」之認同，但仍有部分香港人士抱持香港本土認同之情感，而引發香港人民與香港政府、中國大陸政府及其居民之衝突。

事實上，移交初期前六年，中國大陸基本上為不干預香港內部事務，對「一國兩制」保持「河水不犯井水」之原則，故在移交順利後香港表面平靜無波，中國大陸將「不干預就是對特區的最大支持」視為對港政策方針，如容許無地方管治經驗之董建華就任行政長官，並在該情況下，前朝港英官員全體直接過渡。對港不干預政策對穩定香港民心、國際社會對香港移交後之信心，發揮關鍵作用，但移交後不久，香港即遭受亞洲金融風暴襲擊，造成房地產泡沫破滅、經濟負成長等危機，其間更有現禽流感及 SARS 疫情衝擊。為帶動香港經濟走出困境，中國大陸於 2003 年 7 月開放港澳自由行；9 月與香港簽署「香港 CEPA」，並陸續推出人民幣離岸業務、跨境基礎設施等政策措施，雖有助香港經濟發展帶來正面效應，但亦衍生出「雙非」孕婦、「水貨客」、高鐵「一地兩檢」爭議、文化取代等諸多問題，引起香港社會反彈聲浪不斷。

應注意者，中國大陸一系列經濟援助政策在民生社會面引發負面影響，如貧富差距擴大、向上流動機會減少、生活空間受到排擠等，

⁴⁸ 參閱陳弘毅，香港特別行政區政治體制中的行政與立法機關，《一國兩制》研究，總第 19 期，2014 年 1 月，第 8 頁。

並在惡性循環下演化成爲政治、社會撕裂問題，以致不同政治力量在香港內部不斷地摩擦，而無法對身份、國家、民族情感等價值觀產生認同，進而不斷深化「陸港矛盾」，增加維護「兩制」之抗爭對立。但引起香港人民自移交前潛藏已久之恐懼，即對中國大陸管治之抗拒，爲香港政府推動《香港基本法》第 23 條立法，根據諮詢文件指出，該立法將分散於《香港法例》之多項相關條文抽出集中，並重新寫成一部《國家安全法》，再按照《香港基本法》規定，對叛國罪、分裂國家行爲、煽動叛亂罪、顛覆國家罪、竊取國家機密等五項罪行作出明確及清晰之立法。然除了部分親中國大陸人士及社團對表示支持外，大部分香港人民均感到憂慮，其認爲透過此概念後，政府可隨時以危害國家安全之名義取締任何民間組織。

2002 年時任國務院副總理錢其琛表示，中國大陸期望香港儘快落實《香港基本法》第 23 條立法，香港政府隨即於 2002 年 9 月頒布《實施基本法第 23 條諮詢文件》，其中更就原來《香港法例》未有之分裂國家行爲與顛覆國家罪提案作出諮詢。但由於推動立法過程引起極大爭議，香港反對派人士趁勢於 2002 年香港政府啟動國家安全立法時找到突破，於 2003 年 7 月發起五十萬人大遊行之運動，更促使該年區議會選舉建制派大失議席。時任國家主席胡錦濤得知後，即全面調整對港政策，且於 2003 年 10 月全國政協十屆常委會第三次會議上，提及香港問題時指出，中國大陸對港問題一直採取不干預之態度，即便有明確立場亦忍而不發，但在審視香港之最新形勢後決定應「有所作爲」，故中國大陸對港政策態度於此出現重要之轉變。

二、2003 年七一大遊行以後

自 2003 年中國大陸強推涉及國家安全之《香港基本法》第 23 條立法，引爆香港移交以來最大規模之抗議後，中國大陸對港政策在不斷微調，從過去「河水不犯井水」之放任不干預政策，調整爲重視「溝通」及「對話」之話語權，再至強調對香港全面管治權，2014 年 6 月《一國兩制在香港特別行政區的實踐》白皮書即表現該思路之轉變。

2007年10月十七大報告中出現「保持香港、澳門長期繁榮穩定是黨新形勢下治國理政面臨的重大課題」之提法，無疑與2003年《香港基本法》第23條立法風波及後續動蕩之香港政局具有直接關係。此後香港具體發展方式，由十七大「發展經濟、改善民生、推進民主」擴至十八大「集中精力發展經濟、切實有效改善民生、循序漸進推進民主、包容共濟促進和諧」，有論者認為⁴⁹，「推進民主」前加入「循序漸進」為一重大變化，亦是全國人大常委會「831」決定之伏筆。

換言之，2003年後中國大陸轉變為積極參與香港政治，對港政策亦從過去偏重「一國兩制」之「兩制」，調整為更加著重「一國」，其成效以立法會選舉為例，2004年9月立法會選舉中，親中派民主建港協進聯盟（民建聯）取得12席次，成為立法會第一大黨，自由黨取得10席，民主黨僅取得9席，而2008年第四屆立法會選舉之60個議席中，愛國愛港陣營及獨立人士取得37席，反對派則僅23席，該立法會議席之組成逐漸向建制派傾斜⁵⁰。事實上，中國大陸為改變香港政治生態，以順利落實「一國兩制」，於2007年同意香港可在2017年普選行政長官，其目的為期望透過積極回應反對派及其支持者之政治訴求，引導放棄與中國大陸之對抗態度，承認《香港基本法》規定之政治體制，逐步走向「體制內的反對派或改革派」或「忠誠的反對派」之轉型。但有反對派人士不願放棄對抗、否定「一國兩制」及《香港基本法》之立場，以下將就第二次釋法及全國人大「831」決定，分述「七一大遊行」後之對港政策態度。

（一）第二次釋法後政改五部曲

第二次釋法為全國人大常委會對2007年香港特區行政長官，以及2008年香港立法會是否開放普選所作出之解釋案。此前中國大陸為落實《香港基本法》第23條要求特區政府就該條文所涉及之行為進行立

⁴⁹ 參閱何亦文，中央對港政策溫故而知新，香港01博評，2017年3月30日，
<https://www.hk01.com/01%E5%8D%9A%E8%A9%95-%E6%94%BF%E7%B6%93%E7%A4%BE/81315/-/%E4%B8%AD%E5%85%B1%E5%8D%81%E4%B9%9D%E5%A4%A7%E5%89%8D%E7%9E%BB-%E5%8D%9A%E8%A9%95-%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%B0%8D%E6%B8%AF%E6%94%BF%E7%AD%96-%E6%BA%AB%E6%95%85%E8%80%8C%E7%9F%A5%E6%96%B0>(最後瀏覽日：2017年9月25日)

⁵⁰ 參閱鳳凰周刊，港台策：平穩的轉折，2012年第21期，總442期，2012年8月11日，
<http://www.51fenghuang.com/news/fengmiangushi/1260.html>(最後瀏覽日：2017年9月25日)

法，亦即通過《通過國家安全（立法條文）條例草案》，但香港政府於2002年9月公布《實施基本法第23條諮詢文件》後，不僅引起香港社會強烈反彈，並在強力推動立法之作法下，激起2003年7月五十萬人大遊行活動。在面臨強大民意壓力，香港各派政治力量開始分化，香港政府亦宣布無限期撤回制訂國家安全法之決定，但此後香港內部要求進一步民主化之聲浪便有增無減。當時香港人民要求之民主化，為表現在行政長官及立法會議員「雙普選」之政治改革方案。

由於《香港基本法》起草過程中，委員認為香港政治體制不宜過度變革，故傾向先以間接選擇方式過渡，再隨著香港實際狀況作出選制之調整，爰在香港移交後，行政長官及立法會議員選舉均以間接選舉方式呈現。所謂間接選舉，依據《香港基本法》附件一規定「行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央政府任命。」而附件二亦規定「第一屆立法會按照《全國人民代表大會關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法》之決定產生」，第二、第三屆採取分區直選及功能組別之競選方式。應注意者，《香港基本法》對行政長官及立法會議員選舉辦法之修改，訂於2007年以後即附件一第7條⁵¹及附件二第3條⁵²之規定，加上《香港基本法》第23條立法之刺激與催化後，香港人民對中國大陸掌握政治權力之不安定感迅速增加，帶動香港內部強化敦促盡快落實政治改革之能量。

全國人大常委會為「釋疑止爭」，即於2004年4月對《香港基本法》附件一第7條及附件二第3條作出解釋，包括（1）附件中規定之「2007年以後」，含2007年；（2）附件中規定之2007年以後，各任行政長官及立法會之產生辦法及法案、議案之表決程序如需修改，為可進行修改，亦可不進行修改；（3）附件中規定之須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人大常委會批准或者備案，指行政長官之產生辦法、立法會之產生辦法及立法會法案、議案之表決程序修改時，必經之法律程序；（4）附件中規定之行政長官

⁵¹ 2007年以後各任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。

⁵² 2007年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，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備案。

及立法會之產生辦法及法案、議案之表決程序，如不作修改，則依原附件一及二之規定。該次釋法後香港政制改革從三部曲改為五部曲，即在三部曲程序增加「行政長官報告全國人大常委會後確定」及「特區政府提出相應修正案」之兩項程序，儘管此次釋法未打擊香港司法制度，但對寄望以更具實質性之代議民主提高政治參與之香港人民而言，仍舊是一巨大衝擊及挑戰。

（二）全國人大 831 決定落閘

全國人大常委會於 2014 年 8 月做出「831」決定後，為佔領中環運動之直接導火線，且香港立法會於 2015 年表決行政長官產生辦法決議案時，大批建制派議員在表決前離開議廳，該議案以 8 票支持、28 票反對之比數否決。事實上，全國人大常委會雖曾於 2007 年 12 月否決香港在 2012 年普選行政長官及立法會全體議員，但相對提出香港推行普選之時間表，即 2017 年第五任行政長官選舉可實行由普選產生之辦法；在行政長官由普選產生後，立法會可實行全部議員由普選產生之辦法。對此，香港政務司於 2013 年 12 月宣布展開政改方案前之公眾諮詢，為期五個月，諮詢期間不乏有政黨及組織提出政改方案予政府參考，隨後香港政府於 2014 年 7 月公布首輪諮詢報告，該報告指出行政長官人選須「愛國愛港」、提名委員會按選舉委員會四大界別比例組成、提名委員會產生辦法沿用現時選舉委員會產生辦法等為「主流意見」⁵³。

隨後全國人大常委會於 2014 年 8 月審議香港政改報告，並在會中通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區行政長官普選問題和 2016 年立法會產生辦法的決定》，即稱之「831」決定。該決定有三項重點，即（1）2017 年有權提名行政長官候選人，僅提名委員會，而人數、組成及委員產生辦法，依舊按照現行由 1,200 人，四大界別組成之選舉委員會產生辦法；（2）行政長官參選人須取得過半數提委會委員提名，始能出閘參選；（3）限制提名委員會僅得選出二至三位候選人。應注意者，全國人大常委會為根據行政長官提交之報

⁵³ 參閱陳志芬，香港普選政改大事件，BCC 中文網，2015 年 4 月 15 日，
http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2015/04/150415_hk_political_reform_background(最後瀏覽日：2017 年 9 月 25 日)

告，決定是否需要進行修改，但該報告中僅提及香港各界意見，並未提出任何具體架構或可行方案，亦未要求其就選舉方式提出意見，故全國人大「831」決定之架構被質疑超出《香港基本法》及2004年第二次釋法賦予之權力。但時任律政司袁國勇解釋香港政府對全國人大決定之法律觀點，認為2004年「人大釋法」內容，應理解為可給出原則性之方向，且釋法前後討論中，未提及全國人大不可制定架構。

然「831」決定公布後香港各界爭議不斷，有論者認為全國人大「831」架構對香港人民之選舉權及被選權作出不合理之限制，甚至較現行「小圈子選舉」更加退步。而泛民主派人士則認為，在全國人大「831」架構下進行諮詢，未能反映香港市民訴求，勢必發表聯署聲明否決政改方案，並要求重啟政改議案，但香港政府仍堅持以全國人大「831」決定，於2015年1月進行第二輪諮詢，不僅加大整體社會分歧，泛民主派議員亦集體抵制諮詢，要求撤回全國人大「831」決定，並重申方案提交立法會將投下反對票，故最終政改議案以28張反對票被否決。此前香港學界於2014年9月發起大專及中學生罷課，其後有集會人士闖入香港政府總部，並正式啟動「佔領中環」及一系列之抗爭行動，該集會佔領香港多區主要道路，促成參與者稱活動為「雨傘革命」。

惟應注意者，全國人大及港澳辦等官員多次表態，即使2017年行政長官選舉不接受「831」決定為基礎之政改方案，往後行政長官普選須以「831」決定為基礎。此前全國人大常委會張德江委員長於2014年3月「兩會」期間，發表講話並重申須全面準確認識「一國兩制」方針在香港落實，並進一步闡釋中國大陸對處理香港普選問題之原則，即（1）堅定不移支持香港循序漸進發展民主之立場不變；（2）普選行政長官須符合香港實際情況；（3）符合《香港基本法》及全國人大常委會決定之有關規定；（4）行政長官須符合愛國愛港標準，稱之為「一個立場，三個符合」。事實上，無論香港政府提出按「831」決定設計之行政長官普選方案在立法會通過與否，中國大陸重塑香港政治生態之策略將不因而改變，甚至可能運用其在「一國兩制」下所擁有之權力，縮小香港極端勢力之活動空間，並與香港政府及「愛國愛

港」力量形成「泛建制派」戰線，進而對香港反對派人士展開「邊緣化」行動⁵⁴。

三、2014 年佔中運動以後

香港於 2014 年 9 月爆發「佔中」運動後，主張「港獨」或「本土自決」之年輕力量崛起，中國大陸當局開始新一波緊縮對港政策，進入「加速一國中心化過程」之新階段。全國人大會常委會張德江委員長於 2017 年 4 月出席紀念香港主權轉移二十週年活動中表示，中國大陸與香港之權力關係為「授權」與「被授權」，並非「分權」，任何情況下不允許以高度自治為名與之對抗。且張德江進一步指出香港政制不是「三權分立」，而是以行政長官為核心之「行政主導」，並強調擬將中國大陸對香港法律之「備案審查權」，以及向行政長官「發出指令權」等進行制度化，對此香港泛民主派人士方面普遍解讀，中國大陸準備收緊對港之管控。有論者認為，香港移交以來並未真正進入「一國兩制」之問題，主要原因在於香港各界人士將其之理解，置於以意識形態立場為先之概念中延伸，而忽略香港問題原有特性，即香港問題之核心為一個地緣政治問題⁵⁵。

事實上，2014 年「佔中」運動及 2016 年「旺角騷亂」背後，一是香港人民爭取普選及對特區政府施政不滿之爆發，另一方面則是伴隨「中國崛起」而生之「國家主義」，與香港長期在經濟及社會領域奉行之「自由主義」，造成劇烈碰撞之後果⁵⁶。誠如前述，中國大陸對港政策在移交前採取懷柔之統戰手段，攏絡香港精英人士以「五十年不變」之承諾安撫社會；移交初期，採取較為寬鬆之政策以穩定人心，但《香港基本法》第 23 條立法失敗後，中國大陸判斷香港「人心仍未

⁵⁴ 參閱劉兆佳，後政改的中央對港政策，端傳媒，2015 年 8 月 4 日，
<https://theinitium.com/article/20150804-opinion-beijing/> (最後瀏覽日：2017 年 9 月 25 日)

⁵⁵ 參閱蔡俊威，再思中港：地緣政治挑戰與中央對港政策，明報，2014 年 7 月 13 日，
https://news.mingpao.com/pns/%E5%86%8D%E6%80%9D%E4%B8%AD%E6%B8%AF%EF%B9%95%E5%9C%B0%E7%B7%A3%E6%94%BF%E6%B2%BB%E6%8C%91%E6%88%B0%E8%88%87%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%B0%8D%E6%B8%AF%E6%94%BF%E7%AD%96/web_tc/article/20140713/s00005/1405188935881 (最後瀏覽日：2017 年 9 月 25 日)

⁵⁶ 參閱陳健民、吳木欣，本土、勇武與犬儒：傘後香港的社會趨勢，中國大陸研究，第 60 卷第 1 期，2017 年 3 月，第 20-23 頁。

回歸」，即開始採取更加進取之對港政策，故對港事務開始由「高度關注」發展至「以我為主」，並透過各級官員之談話提醒香港人民「一國先於兩制」。據香港中文大學亞太研究所統計指出，2002 年受訪香港人民近六成對中國大陸持正面態度，主要因為移交後信守高度自治之承諾，但自對港政策轉變後，香港人民對中國大陸持負面態度上升至 2015 年的 36.2%（詳見圖 4-1）。



圖 4-1：移交以來香港人民對中國大陸印象之變化

資料來源：參閱陳健民、吳木欣，本土、勇武與犬儒：傘後香港的社會趨勢，中國大陸研究，第 60 卷第 1 期，2017 年 3 月，第 22 頁。

深言之，中國大陸對港政策轉變後，加上主張「港獨」或提出「民主自決」之泛民主派年輕力量崛起，造成與中國大陸更嚴重之對立，包括 2016 年 9 月候任立法會議員之宣誓風波，由於宣誓內容碰觸挑戰國家主權之紅線，促使全國人大常委會對《香港基本法》第 104 條做出較過去具體之釋法，並於司法覆核案確定後免除議員資格，且香港律政司再於 2017 年 3 月另就四位議員之宣誓提出司法覆核，經香港高等法院引用第五次釋法，於 2017 年 7 月裁定由宣誓日起算即喪失議員資格。儘管部分議員之宣誓過程不無可議之處，但香港人民盼望事件盡快落幕，令癱瘓已久之立法會恢復正常運作，並避免淪為對非建制派政治鬥爭之不良觀感，而徒添社會撕裂。有論者認為，中國大陸將

持續推動「愛國愛港」力量之建設，爭取更多中間、溫和及務實人士參與，並吸引溫和之反對派人士加入，從而擴大「愛國愛港」之社會代表性及支持基礎⁵⁷。

整體而言，中國大陸有意以強硬或其他方式重奪「話語權」，為使香港人民理解「一國兩制」方針之目的及內容，乃至中國大陸擁有之權力與職責，惟經濟領域中，中國大陸一如既往協助香港經濟之轉型及發展，並引導香港參與「一帶一路」之國家戰略，同時更加關注香港經濟發展是否對香港年輕人受惠，亦即從縮小貧富差距、改善民生之工作上，減少社會撕裂問題及舒解民眾怨毒之氣。雖現階段較難斷定中國大陸將運用何種方式，重塑香港政治秩序，但對扭轉香港自移交後之政治分化對抗局面、減少香港人民之抵觸情緒、推動香港經濟及社會之發展、「邊緣化」激進反對派等方向不變。其中孤立激進反對派人士之方式，如第五次釋法後六位立法會議員被免除資格，使得民主派無法在立法會守住關鍵少數地位，不僅侵害部分香港選民之投票權，形同政治參與權被剝奪，進而造成香港人民對民主之期望落空，目前香港天然本土年輕人未成主流，中國大陸如無法有效親近，香港將無法擺脫「一國兩制」前景之陰霾。

第二節 對香港「一國兩制」及高度自治之影響

一、對「一國兩制」之影響

1950年代初期，中國大陸政府對香港之政策方針，係以「長期打算，充分利用」涵蓋，但香港在殖民政府管治下，與中國大陸之關係及交流不密切，一是當時中國大陸政府無意，亦缺乏能力干預香港事務，二是英國全力防止中國大陸政府過度干預香港事務，以免構成威脅殖民管治之權力中心。1987年中國大陸三中全會以改革開放及經濟發展為要務，而在中西方關係較佳之國際局勢下，為爭取英國和平交還香港，並贏得香港人民關注香港前途問題之信心，「中」英於1984

⁵⁷ 參閱陳健民、吳木欣，本土、勇武與犬儒：傘後香港的社會趨勢，中國大陸研究，第60卷第1期，2017年3月，第23頁。

年 12 月簽署《中英聯合聲明》，同意維持香港繁榮及穩定，以「一國兩制」之形式保留社會、經濟制度、生活方式不變。本質上「一國兩制」乃「長期打算，充分利用」方針，在香港移交後防止香港因政治及法律地位改變，而失去對國家之作用及價值。

隨著中國大陸對香港恢復行使主權、香港特別行政區建立、「一國兩制」政策開始實施，以及《香港基本法》生效，香港法律制度被納中國大陸法律體系之中。中國大陸經濟體質於 1980 年改革開放初期仍脆弱，但由於經濟、政治及歷史原因，其將主權視為無法妥協之原則性事務，故維護領土完整即為中國大陸政府及領導人之最高政治任務，以致管治香港、澳門自然被列為中國大陸政府之重要任務。當時首任全國人大常委會委員長彭真對《憲法》修正案報告中，強調領土完整之重要性，並提出建立特別行政區之建議，即社會、經濟及法律制度與中國大陸其他地區不同。但「一國」與「兩制」間並非絕對平衡，由於中國大陸為單一制社會主義國家，全國人大為國家最高權力機關，其常設機構是全國人大常委會，二者均行使國家立法權，而特區與中國大陸政權間之關係為地方與中央關係，須在全國人大制定之法律所規定權限範圍內行使權力。

換言之，對中國大陸而言，國家主權及領土維護為重要之政治目標，因此當「一國」原則受到挑戰時，中國大陸勢必干預特區管理，亦即中國大陸自始至終不排除干預香港事務之可能性，以確保特區穩定運作，其因為保持香港之繁榮及穩定不僅是香港自身目標，亦有利於中國大陸之社會主義經濟建設，以及「改革開放」政策之實行。誠如前述，全國人大常委會不僅行使國家立法權，亦為最高法律解釋機關，香港作為一特別行政區雖擁有司法終審權，但《香港基本法》將最終解釋權歸為全國人大常委會，故相對中國大陸最高人民法院及香港終審法院之司法解釋，具有更高之法律地位。應注意者，《香港基本法》第 158 條為規定香港終審法院可提請全國人大常委會解釋，在做出釋法後，香港終審法院及各級法院須按照其釋義進行判決，故該終審法院之釋法提請不應視為「權力」，而是憲制上之「責任」。

此外，回顧全國人大常委會啟動對《香港基本法》第 104 條進行

權威性解釋之法律解釋程序時，齊鵬飛認為，釋法為《香港基本法》賦予全國人大常委會不可剝奪之權力，且歷次釋法均在香港內部發生自身無法解決問題之關鍵時期，從而維護香港法治及《香港基本法》之權威；張定淮認為，由於「港獨」問題嚴重觸碰到「一國兩制」之底線，「人大釋法」對維護「一國兩制」有必要性，並對香港社會穩定發揮強化之作用而非衝擊。另饒戈平認為，有關解決「人大釋法」之爭議問題不需修改《香港基本法》，可透過全國人大常委會完善處理以增加透明度。其指出全國人大常委會如何解釋《香港基本法》現未有明細機制，包括建議解釋之主體、原則、程序、釋法之法律效力等，應可與《香港基本法》實施相配套之機制，惟郭榮鏗則表示，香港終審法院按照普通法之基礎解釋一套法理原則，決定在何種情況下始提請「人大釋法」，全國人大常委會應採取同一套標準及法理原則⁵⁸。

整體而言，《香港基本法》第 158 條規定全國人大常委會及香港終審法案之解釋權，不僅為中國大陸法與普通法之混合表現，亦是「一國兩制」政策執行之體現，即一方面符合全國人大常委會有權解釋中國大陸法律之立憲需要，二方面則授權香港法院在審理案件時，得就自治範圍內享有一定解釋權。此外，《香港基本法》目的在於落實「一國兩制」政策，藉此維護香港繁榮及穩定，同時保留香港法律、社會及經濟制度不變，且未列載自動失效之日落條款，惟 2047 年後將成為中國大陸內政問題，而非落實 1984 年《中英聯合聲明》所列載中國大陸對香港之基本方針，但第二次香港前途安排仍需廣泛之諮詢及討論，特別是香港人民認同「一國」與「兩制」均為「一國兩制」不可或缺之重要部分，贏得中國大陸對香港管治之尊重。

事實上，「一國兩制」係指香港不實行社會主義制度及政策，保持原有資本主義制度、生活方式五十年不變，以及依法保護私有財產權之原始意思，但香港資本主義制度與中國大陸社會主義制度，在過往三十年間歷經諸多變化，而現實意義之「一國兩制」，主要表現在雙方政治制度及政治運作之不同，以及中央與地方分權關係上。就《香港

⁵⁸ 齊鵬飛，全國港澳研究會副會長、中國人民大學台港澳研究中心主任；張定淮，深圳大學港澳基本法研究中心副主任；饒戈平，香港特別行政區基本法委員會委員、全國港澳研究會副會長、北京大學法學院教授；郭榮鏗，香港立法會法律界議員。

基本法》所設計之香港政治制度及中央與地方關係之分權，為試圖在「一國兩制」概念之落實過程中找出「兩制」之微妙平衡，但在中國大陸主政下，其管治意識形態即為政治主導（而非法治主導）及權力至上，因而容易出現中國大陸過多及加深干預，與香港社會價值觀念形成矛盾，從而衝擊原有「一國兩制」之脆弱平衡⁵⁹。

應注意者，儘管香港終審法院於1999年「劉港榕案」判詞中確認全國人大常委會解釋權為「一般性及不受約制」，且當時終審法院常任法官亦表示「全國人大常委會並無透過任何條款放棄，或將該權力轉讓香港終審法院，或任何其他法院」、「全國人大常委會行使職權時，必然不時在並非審理案件的情況下行使其釋法權」等內容，故就法理上，全國人大常委會可任意對《香港基本法》各項條款作出解釋，而毋需任何機構之提請。但全國人大授權香港法院自行解釋之空間，故香港終審法院在未行使釋法權前，不應主動介入進行釋法，避免干涉香港管治之權力範圍，以及終審法院提請釋法程序及內容之規定形同虛設，亦可跳脫破壞「一國兩制」之指責。

二、對高度自治之影響

「一國兩制」政策之實施，係透過《香港基本法》實現，雖《香港基本法》為中國大陸用以履行《中英聯合聲明》之國內立法，但該法之效力取決於《憲法》及全國人大授權，且《中英聯合聲明》並未對中國大陸之立法權做出限制。事實上，《香港基本法》起草時，中國大陸強調以主權、自治及維持現狀為原則，如《香港基本法》第1條規定香港特區為中國大陸所不可分離之部分，即建立在主權原則基礎之上；第2條全國人大授權香港特區依照本法規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立之司法權及終審權，即反映自治原則。而維持現狀原則體現在《香港基本法》第5條，香港特區不實行社會主義制度及政策，保持原有資本主義制度及生活方式，五十年不變，以及第8條規定香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法

⁵⁹ 參閱蔡耀昌，人大釋法衝擊「一國兩制」紅線，前哨，第310期，2016年12月，第55頁。

及習慣法，除了有與《香港基本法》抵觸或經香港立法機關做出修改者外，予以保留。

以中國大陸立場而言，國家主權為絕對不得妥協之宗旨，且自治及維持現狀均為肯定主權原則前提下之讓步或保留，故《香港基本法》第二章主要對「中央與香港特區之關係」做出規定，包括第 13 條第 1 款「中央政府負責管理與香港有關的外交事務」及第 3 款「中央政府授權香港自行處理對外事務」，前者外交事務須由一個主權國家處理，後者對外事務可授權地方政府處理，其他類似規定可在第 14 條、第 17 條、第 18 條及第 20 條中發現。此外，自治原則亦在《香港基本法》第 158 條第 2 款體現，即全國人大常委會授權香港法院，在審理案件時對自治範圍內之條款可自行解釋。然所謂自治範圍之定義未在《香港基本法》中提及，僅能就散落於各條文中加以拼湊，包括第 19 條規定香港特區享有獨立之司法權及終審權，但香港終審法院在涉及國防、外交等國家行為事務上，不具有司法裁判權，即中國大陸不授權與香港政府及香港法院。

誠如前述，中國大陸為單一制國家，雖授權香港實行高度自治，但其仍非一個聯邦國家之成員國，必須作為地方政府而存在，且高度自治為有一定限度之自治權，並不同於完全自治，其因為完全自治意味包括國防、外交在內之一切事務均可自主決定，不受國家管轄。換言之，實行高度自治是以中國大陸完整對特區行使主權、維護國家統一為前提。所謂高度，係就程度而言，中國大陸地方自治分為三個層次：第一層次對包括省及直轄市在內之普通行政區域，地方享有自治權較小；第二層次係為解決民族問題而產生之民族區域自治，賦予少數民族管理民族內部地方性事務之權力。第三層次為特區之高度自治權，係為解決歷史遺留問題，維護國家主權及領土完整，其自治權較單一制國家之地方自治，以及民族自治地區為高，如《香港基本法》第 12 條表明香港處於中國大陸完全主權之下，其權力之行使均由中央政府授權，並無「剩餘權力」問題。

應注意者，高度自治在司法層面上，係體現在香港擁有獨立之司法權及終審權，但不包括《香港基本法》之解釋所有權，其因為該解

釋所有權屬於全國人大常委會，並依據《香港基本法》第 158 條第 2 款規定，授權香港法院在審理案件時，可自行解釋關於香港自治範圍內之條款，但如法院審理之案件涉及中國大陸管理事務或陸港關係，終審法院須在判決前提請全國人大常委會釋法，亦即香港之高度自治不代表香港法院擁有《香港基本法》之解釋所有權，「人大釋法」自然不完全損害高度自治。事實上，非建制派人士並非否定全國人大常委會是否有權釋法，而是質疑其可否主動釋法及釋法時點，在實際操作上，全國人大常委會不待終審法院提請釋法，即有權「主動」解釋《香港基本法》，但「人大釋法」均為單方面達成決定，案件關係人無法進行言詞答辯，等同於香港司法之獨立性建基於全國人大常委會是否克制其釋法權力。

不可諱言地，全國人大常委會每次釋法有其政治代價，釋法次數越少，始可維護香港法院之權威性，以及香港人民對司法獨立、高度自治之信心，但如有對國家主權及領土完整構成重大威脅時，中國大陸將會強力干預對香港之管治。以第五次釋法為例，全國人大常委會在香港政府控告議員之司法覆核期間釋法，該釋法結果公布後，香港各級法院須遵從解釋審理案件，儘管區慶祥法官在判詞中指出，「人大釋法」對該判決不構成影響，但仍可能侵害案件當事人獲得公正審判之權利。再者，第五次釋法對「依法宣誓」解釋之內容較過去具體，有論者認為已超出釋法範圍，甚至有「重新立法」之疑慮，形同繞過香港政府及立法會之行政權與立法權，直接為香港制訂符合中國大陸政治需求之法律。然在對「人大釋法」提出各項質疑時，不能忽略香港非脫離國家之一個實體，在行使高度自治權時，亦須認知中國大陸按照《香港基本法》享有之權力。

第三節 對香港國際地位之影響

香港於 1997 年 7 月移交中國大陸後，保持原有資本主義制度，並享有參與國際事務之權利，包括香港以「Hong Kong, China」之名義加入「世界貿易組織（WTO）」、「亞洲太平洋經濟合作組織（APEC）」

等，與國際夥伴維持緊密聯繫及發展關係，且查美國傳統基金會於2017年2月發表「經濟自由度指數（Index of Economic Freedom）」報告，香港在180個全球經濟體中位居第一，連續23年登頂全球最自由經濟體。其中該報告指出，在穩定及透明法律環境中實施謹慎之經濟政策，為香港蟬聯全球最自由經濟體之基石，且香港政府發言人亦表示，香港將持續奉行自由市場經濟原則，並致力提供良好營商環境、保障公平競爭、貿易自由開放，以及擁護法治與司法獨立⁶⁰。

臺灣以自由港地位及高度自治為指標，將香港定位為有別於中國大陸其他地區之「特別區域」，如香港法院作成之民事確定判決，仿照德國及日本之例係依據我國民事訴訟法規定採行「自動承認制」，與對中國大陸採取之「裁定認可執行制」有別。誠言之，《香港基本法》係依中國大陸《憲法》第31條制定之全國性法律，其目的是為香港特區之設立及在特區實行之制度提供法律基礎，即以法律方式落實「一國兩制」、高度自治及港人治港之理念，故《香港基本法》除了維護國家主權及領土完整外，以保持香港繁榮及穩定為目標。事實上，法治一直是香港之核心價值，《香港基本法》為香港法治提供穩固之基礎，即第8條規定香港保留原有法律制度，包括普通法、衡平法、條例、附屬立法及習慣法，促使香港在國際商業、貿易領域保持競爭力。

觀察國際組織發表相關報告，世界銀行於2016年提出一項「世界管治指標（The Worldwide Governance Indicators）」研究，該研究為評估全球200個國家及地方之管治指標，管治領域包括話語權及問責性、政治穩定及消除暴力、法治、政府效能、監管質量、控制貪汙等六項，法治（Rule of Law）為其中一項。回顧移交初期，1998年香港法治指標僅80.4分，但自2003年開始，法治指標平穩停留在90分以上，且2015年更達至94.7分，全球排名第12位，足可證明歷經「人大釋法」後香港法治情況仍取得國際社會之認同。另就世界經濟論壇「2016年世界競爭力年報」指出，在其涵蓋140餘個經濟體中，香港司法獨立在全球排名第四，僅次於紐西蘭、芬蘭及挪威，並在亞洲排行第一。

⁶⁰ 參閱洪茂蔚主持，陸港澳經濟融合對臺灣之影響及因應，行政院大陸委員會委託，2017年2月，第7-9頁。

此外，世界正義工程「2016年法治指數」為評估113個國家及地區之實踐法治程度，其中主要審視因素包括政府權力制衡、消除貪污、政府開放度、基本權利監管執法、秩序與治安、民事司法、刑事司法及非正式司法等九項，香港為0.77分，全球排名第16位，亞洲地區僅次於新加坡、日本。查《香港基本法》第82條規定，終審法院可邀請其他適用普通法地區之法官參加審判，自1997年成立以來，一直有其他普通法地區法官參與終審法院之審判工作，不僅促進香港與其他普通法司法管轄區之交流，亦有助於普通法制度持續健康發展，且《香港基本法》明定香港享有獨立之司法權及終審權，即香港司法人員獨立處理案件得不受任何干預。

再者，《香港基本法》第84條明定香港法院根據當地之法律審判案件，其他如英國、澳洲等普通法適用地區之司法判例可作參考，而自特區成立以來，終審法院之判例亦被其他普通法地區法院所引用，反映終審法院在移交後，確立其在普通法法系中之重要地位。惟應注意者，美國傳統基金會2017年「經濟自由度指數」中，香港雖為全球最自由之經濟體，但該報告亦提出中國大陸正侵蝕香港司法、立法會權力或削弱法治，並建議中國大陸及香港政府行使權力時，應謹慎克制，以免損害國際社會對香港「一國兩制」之信心。事實上，最自由經濟體之排名，涵蓋一系列政治、經濟、社會發展之最高標準係數，故美國傳統基金會仍讚揚香港之司法制度優質、社會風氣廉潔、監管制度高效及市場開放。

其次，歐盟委員會每年就香港政治、經濟及社會狀況發表年度報告，而在2017年4月發表「2016年香港年度報告」中，表示香港事務屬於中國大陸內政工作，儘管發生港獨團體出現、旺角暴亂、全國人大常委會因宣誓風波就《香港基本法》條文釋法等事件產生爭議，但仍認為「一國兩制」大致運作良好，司法獨立、法治得到保障及維持。英國政府於2017年9月發表「香港半年報告」指出，香港「一國兩制」原則上運作順利，但逐漸面臨壓力，包括中國大陸安全人員在香港境內執法、中國大陸駐港聯絡辦公室加大對香港之影響力等，並提出不認為獨立對香港而言，非為一個現實選擇，以及持續關注言論

自由、新聞自由之權利保障等論述。

整體而言，香港移交中國大陸至今二十年，此一期間前後歷經五次釋法，不論是釋法方式或內容，雖是引起香港法律界及民主運動人士之反彈，並稱香港「法治已死」，擔憂香港核心價值之法治變成「以法治國」，即法律被利用為政治檢控以打壓香港人民之自由。但就國際組織報告而言，香港法治在國際社會仍有崇高之地位，不因「人大釋法」而有所影響，惟尚需配合實際社會事件加以討論。事實上，「法治（rule of law）」與「以法管治（rule by law）」雖有解釋上之不同，但兩者均承認法律在規管社會上之超然地位，而真正影響其性質者，即法律權力根源之問題，故香港對法治問題之擔憂，並非出於對「以法治國」概念本身，而是在於法律制度操控於少數人手上，欠缺社會價值作為基礎。

第四節 對臺灣的港澳政策之影響

一、臺灣現行港澳政策

香港、澳門分別於 1997 年及 1999 年移交主權，臺灣考量中國大陸曾在國際協議中，向國際社會宣布港澳為「特別行政區」、實施「一國兩制」，承諾港人治港（澳人治澳）、高度自治、生活方式五十年不變等原則，加以英國、葡萄牙、美國及國際社會等仍視港澳與中國大陸城市為不同之自治區域。而為支持港澳自由、民主、安定與繁榮，並維護臺港友好關係，政策決定在香港維持自由經濟制度與自治地位之前提下，將香港定位為有別中國大陸其他地區之特別區域，並維持及加強臺港關係。根據上述香港定位，政府依據「憲法增修條文」第 11 條訂定「港澳關係條例」，並在條例明定除了明文規定外，不適用「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」（以下稱「兩岸關係條例」），即明確香港與中國大陸有所區別。

再者，中國大陸於 2003 年與港澳簽署「內地與香港（澳門）關於建立更緊密經貿關係的安排（CEPA）」，除了提供港澳經貿優惠待遇

外，並採取措施逐漸加大對香港政治及社會之影響力。香港迄今仍實施自由經濟體制，保有國際金融中心、轉運中心之樞紐地位，香港人民亦持續採取具體行動，堅持對民主、自由及人權等普世價值之維護與追求。現階段國際社會對香港之定位未作改變，臺灣基於中國大陸政策及港澳政策之整體考量，亦維持香港為「有別於大陸其他地區之特別區域」之定位。爰以「穩固臺港澳關係架構，維護臺灣人民在港澳之利益」及「在港澳維持自由經濟制度與自治地位」之前提下，區別規範臺灣與大陸其他地區及臺灣與港澳之往來」為港澳政策目標與原則。

簡言之，臺灣現行港澳政策原則，係在港澳維持自由經濟制度與自治地位之前提下，區別規範臺灣與中國大陸其他地區及臺灣與港澳之往來，達到支持港澳自由、民主、安定與繁榮發展，穩固臺港澳關係架構，維護臺灣人民在港澳利益之政策目標。應注意者，2003年港澳與中國大陸簽訂 CEPA 後，各項優惠經濟措施陸續推出，提高中國大陸資金在香港經濟所佔比重，且與香港之經濟連動性日益增高。不難發現，儘管香港對中國大陸之重要性較過去下降，但其國際金融中心地位尚無法被上海或其他城市取代，再加上中國大陸仍仰賴香港結合「走出去」、「引進來」之戰略，形成雙方攸關對方政治及經濟利益之關係，故「人大釋法」對香港經濟之自主性暫無影響，足可維持自由經濟體之地位。

然港澳政策另一項政策原則之自治地位，香港之自治權源於《香港基本法》第 2 條規定，但中國大陸國務院新聞辦於 2014 年 6 月發表「一國兩制」白皮書，表明「中央政府擁有對香港區的全面管治權」及「香港特區享有的高度自治權不是完全自治，亦非分權，而是中央政府授予的地方事務管理權」。誠如前述，中國大陸對港政策之態度是以 2003 年「七一大遊行」為一管治分水嶺，當時香港政府收回立法建議，表面上是香港人民勝利，但卻成為陸港政治關係之轉捩點，對港政策態度亦由「高度自治」轉變為「全面管治」。深言之，香港雖享有高度自治權，但頂層結構仍有最高權力機關之全國人大，不可忽略，特別是香港內部爭議問題不減反增時，中國大陸勢必以強硬措施干預

香港事務，進而壓縮香港自治空間，故形式上自治仍將維持，實質上自治則受到中國大陸政治態度、民主化進程之影響。

二、臺灣對香港情勢變化之因應

港澳移交初期，中國大陸原本不明顯干預港澳事務，以利向國際推銷「一國兩制」，惟 2003 年因《香港基本法》第 23 條立法事件，而導致香港 50 萬人遊行抗議後，態度轉向積極管治，在港澳事務部門對港澳民主化、香港普選及中聯辦角色等議題上，展向強勢主導作風，並於 2014 年 6 月發表「『一國兩制』在香港特別行政區的實踐」白皮書，強調對香港擁有「全面管治權」並重新詮釋「港人治港、高度自治」之意涵，引發港澳各界爭論及國際關切。隨著中國大陸新移民之數量增加、自由行帶來大量消費及觀光收入，但由於兩地民眾文化、法治觀念差異甚大，時常就社會福利、醫療及教育資源之排擠效應，以及旅遊設施、交通建設負荷度產生爭議，進而引發社會矛盾成為關注焦點。

誠言之，中國大陸對香港事務之干預日深，是否影響香港之自治地位、是否在臺港互動過程造成對臺灣之國安威脅，並危及在香港國人之安全與權益，臺灣政府除了持續密切關注香港情事，並對香港內部情勢發展可能衍生之風險，建立安全管理機制。包括在「港澳關係條例」採取委任立法方式，以因應臺港關係之不確定性因素，同時在「港澳關係條例」第 60 條情勢變遷條款加以規定，如香港或澳門情況發生變化，致有危害臺灣地區安全之虞時，得停止本條例一部或全部之適用，該停止適用部分，若未另定法律規範，則改為適用「兩岸條例」相關規定，以因應港澳情勢之各種變化。其次，在個別情勢因應下，由於中國大陸移民至港澳日益增多，改變港澳居民身分組合，故為防範港澳居民入出境、居留及定居影響國家安全，對危害臺灣國家利益、公共安全者，得不予許可入境。

事實上，與臺港間以各種名義進行之官方接觸往來、商談、簽署協議及設立機構等不同，臺港民間團體之交流往來相當密切，包括非

政府組織、學術單位、研究機構等，如香港浸會大學於 2017 年 6 月時訪問政治大學，深化臺港學術交流並簽署兩校新版合作備忘錄，營造臺港雙向豐富多元之校園移動環境。由於公民團體在現代社會中扮演之角色，為提供不同觀點之意見顧問，如互動得宜，公民團體除了可協助臺港政府對臺港關係之有效施政外，善用香港之特殊位置及臺港民間良好關係，透過二軌對話機制不僅拉近兩岸民間社會之距離，亦可提高兩岸之和平指數。基此，針對因應香港情勢變化之對策，一是建構一套對香港內部情勢之動態觀測機制，其中包括中國大陸對香港之政治、經濟、社會、媒體及青年前途問題等面向進行輿情分析，從而制定戰略清晰、「積極低調」之對港政策；二是臺港民間團體仍可就經貿、教育、環保、志工、文化創意、社會問題等敏感性較低之議題進行互訪，惟應避免過度政治化及意識形態等活動之交流。

應注意者，香港中文大學傳播與民意調查中心於 2017 年 6 月所公布「一國兩制及 2047 年香港前景問題」民意調查中，雖有 62.9% 受訪香港市民認為香港移交後整體社會狀況變差，但對 2047 年後香港前途問題，則有 71.2% 受訪香港市民支持維持「一國兩制」；58.6% 表示反對「全面由中國直接管治」，而 60.2% 則表示反對香港「獨立」。事實上，中國大陸對港政策之核心在於維護香港作為對外全面開放之「視窗、橋樑、國際通道」，以及「超級連絡人」之經濟優勢與特色地位「不變」之問題，但切勿提倡政制改革，並將香港視為「非政治化國際經濟城市」，即中國大陸在政治議題上不讓步，不允許香港全面自治，惟在經濟金融層面願意給予香港特許地位，故 2047 年後「一國兩制」仍將存續，且發生流血革命可能性較低，但在中國大陸強力主導下，將更趨向「一國」優先。

此外，由於香港與澳門之歷史文化、政治經濟差異較大，其中澳門政治環境由於中國大陸對澳門在移交前，即已主導當地社會生活，且澳門人民對政治熱衷不高，儘管澳門政府被認為官商關係較密切而導致績效不佳，但整體治安環境及政局仍維持穩定。反觀香港，在移交前，香港人民認同港英殖民統治，而對中國大陸缺乏感情甚至存有恐懼，且香港人民對參與政治、社會活動較為積極，然在中國大陸對

港政策態度轉變後，即不斷深化「陸港矛盾」問題，造成香港人民對民主期望落空，更落入無法單純推動改善民生政策改變香港政治觀念之困境。且具有「中國認同」之香港人民（廣義中國人）比例降低，取而代之為高度香港認同（廣義香港人），如再以年齡層區分，18-29歲香港年輕人僅有 3.1%認為自己是「廣義中國人」⁶¹。總言之，臺灣主掌港澳事務之主管機關在港澳政策上，應區隔對待香港、澳門，以因應港澳內部不同之政治變化調整情況。

第五節 小結

回顧香港移交以來，雖維持國際級金融中心地位，整體經濟競爭力強勁，但香港與中國大陸存在「經濟融合」與「政治分離」矛盾。以港澳自由行為例，雖有支援香港經濟擺脫困境，但訪港旅遊人數過多，租金、物價受到大量觀光客之影響，香港人民生活成本提高，甚至發生破壞市容衛生之行為。再加上香港社會福利完善，吸引中國大陸居民移民，導致香港人民產生生存空間被剝奪感，許多因素引起不滿情緒，進而發生一系列之衝突事件。然當衝突事件深化為社會矛盾問題，伴隨香港人民民主觀念、政治參與意識增強下，易形成與香港政府、中國大陸及其居民對立，造成香港內部政治摩擦及管治困難。事實上，促使香港年輕族群走上街頭原因之一，除了低薪、階級流動機會減少等前途問題因素外，其對民主、公平、正義普世價值之追求為背後真正關鍵。

誠言之，1990年代後香港年輕族群，不如其父執輩具有「中國認同」之傳統價值觀，如此世代價值觀之衝突，加上透過公民教育，青年對保育、平等、參與及分享之理念特別推崇，造就其對政治及經濟上之壟斷分外反感。再者，自香港移交以來，中國大陸對港政策從不干預轉變為積極管治，並視泛民主派人士及其支持者為敵對勢力，如此國家主義日益擴張，與香港自由主義之直接碰撞，不僅香港年輕族

⁶¹ 參閱鍾庭耀，市民的身份認同感 People's Ethnic Identity，香港大學民意研究計劃，2017年6月20日，<https://www.hkupop.hku.hk/chinese/release/release1474.html>(最後瀏覽日：2017年10月2日)

群走向本土與激進化，「陸港關係」更將陷入新一波危機。以第五次釋法為例，釋法後六位立法會議員被免除資格，使得泛民主派無法在立法會守住關鍵少數地位，侵害部分香港選民投票權，形同政治參與權被剝奪，然釋法並非改變「一國兩制」，而是依循中心思想逐步強調「一國」。總言之，中國大陸對香港控制權越高反抗越大，故應對信任香港取回其之尊重，不全然以國家安全出發，但如再有觸動政治權力之情事發生，其勢必將採取強硬手段。

第五章 結論與建議

第一節 研究發現

本研究首先分析，在香港政治及法律體制設計與法理下，「人大釋法」與香港司法之關係、全國人大常委會可否主動釋法等問題，並討論「人大釋法」之內涵、合理性及其爭議。其次，探討歷次釋法對香港司法之衝擊，以及第五次釋法對未來香港司法判決之影響，進一步再評估「人大釋法」對香港政治及社會之影響。最後，即是討論「人大釋法」爭議對陸港關係之影響，包括中國大陸對港政策之態度及轉變、對香港「一國兩制」、高度自治、國際地位之影響，以及對我國現行之港澳政策與「港澳關係條例」所可能形成之問題。對此，本研究以觀察中國大陸與香港法律解釋制度之差異為出發點，相關研究成果以對香港司法、政治及社會之影響，以及對陸港及臺港關係之影響總結分述如下。

(一) 「人大釋法」與香港政法生態

中國大陸為人治之大陸法系國家，中央政府掌握解釋法律之權力，政治考量觀念較強，而香港為具有英美法系傳統之地區，移交後在法律制度之適用上勢必有所衝擊，雖香港法治尚維持獨立之法語及法系，但中國大陸透過「人大釋法」不斷介入，儘管目前僅涉及「一國」與「兩制」、人治與法治、中央與特區關係間之對立衝突，但在攻擊防禦武器不平等之狀況下，仍應討論主權與治權如何連結之問題。惟此前應對「人大釋法」與香港政法生態進行瞭解，包括香港之三權分立與三權間如何互動，再討論全國人大常委會之構成及職權等，並概述中國大陸《憲法》與《香港基本法》之互動關係，以及描述全國人大常委會五次釋法背景事實及後續引發之爭議，進而解釋中國大陸法律系統與普通法系統之扞格，以及親中建制派與民主派對「人大釋法」之觀點。

結合上述觀察重點後，即可得到一幅中國大陸主權與香港地方自治，對如何衡平權力分配所引發衝突或爭議之圖像。事實上，由於《香港基本法》設計初期之規範密度不足，在適用上顯難週全，而使用釋

法手段加以填補缺漏，誠屬必然之勢，然全國人大常委會釋法之目的性與反作用力均過於強硬，正本之道應朝向修訂《香港基本法》，與給予特區政府行政指導，再由特區政府進一步循立法會立法等方式徐徐圖之，以降低香港社會中所顯現之激烈對立。應注意者，就「人大釋法」之合理性及解釋範圍界線，視支持者立場而有不同意見，建制派論者認為，「人大釋法」有助香港在法理與具體法治上，生成更加緊密聯繫於國家主權及《香港基本法》整體秩序之香港新法治，而反對派宣稱因其法治觀依託於普通法，如今過渡至中國大陸成文法傳統下，勢必引起諸多不適應反應。

（二）中國大陸對港政策態度之轉變

1997年香港移交前，港英殖民時代之政治體制曾被形容為「無政黨的行政管治」、「與世隔絕的官僚政體」或「總督集大權於一身的政府」，該體制下是由英國政府直接委任、英國人擔任之港督手握高度集中權力，行政局及立法局所有官守議員與非官守議員均由港督委任，《香港基本法》對香港政治體制之設計，一定程度以殖民地時期之政治體制為藍本。而移交初期前六年，中國大陸基本上不干預香港內部事務，對「一國兩制」保持「河水不犯井水」之原則，故在移交順利後，香港表面平靜無波，中國大陸將「不干預為對特區的最大支持」視為對港政策方針。但自2003年《香港基本法》第23條立法問題，引發七一大遊行活動後，中國大陸轉變為積極參與香港政治，對港政策從過去偏重「一國兩制」之「兩制」，調整為更加著重「一國」。

事實上，香港於2014年9月爆發「佔領中環」及2016年「旺角騷亂」運動後，主張「港獨」或「本土自決」之年輕力量崛起，中國大陸當局即開始新一波緊縮對港政策，進入「加速一國中心化過程」之新階段。而該問題之原因，一是香港人民爭取普選及對特區政府施政不滿之爆發，二是伴隨「中國崛起」而生之「國家主義」，與香港長期在經濟及社會領域奉行之「自由主義」，造成劇烈碰撞之後果。惟就十六大至十八大報告及習近平近期講話，不難發現中國大陸在香港實行「一國兩制」之決心未變，儘管近年香港政改方向不明確，造成社會分裂而引發對「一國兩制」之質疑，但中國大陸仍堅信在「一國」

優先之原則下，「兩制」不會受到威脅，更未放棄對香港實行「一國兩制」之戰略國策。

誠言之，整理「人大釋法」所生之爭議，問題點主要圍繞在中國大陸及香港內部政治氛圍之改變，使其透過「人大釋法」工具影響香港之法治精神。回顧習近平於 2014 年 12 月在江蘇調研時指出，要推進「全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國、全面從嚴治黨」等四個全面，形成治國理政總體方略之頂層設計。其中「依法治國」係以「科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法」為衡量標準，但在堅守「一國」優先、防範「港獨」之底線思維下，如香港政治情勢變化踰越該底線時，勢必將持續以強硬手段壓制香港問題。而在面對中國大陸之高壓管治，香港社會運動雖未曾停止活動，但效果不同以往受到重視，導致動員及凝聚力有所減弱，預期香港短期內再次發生大規模碰撞之可能性較低⁶²。

（三）「人大釋法」對香港司法、政治及社會環境之影響

保持香港繁榮穩定不僅為《香港基本法》核心價值，亦是中國大陸內政對港事務之重要方針，包括習近平於 2016 年在中國共產黨成立 95 周年大會上重申，對「一國兩制」之信心與決心，高度關注香港之未來發展，並於 2017 年 7 月參加「慶祝香港回歸祖國 20 週年大會」致詞表示，「一國兩制」為香港移交後，保持長期繁榮穩定之最佳制度安排，符合國家根本利益，並強調中央貫徹「一國兩制」方針之兩點堅持，其一是堅定不移，「不會變、不動搖」；二是全面準確，確保「一國兩制」在香港之實踐「不走樣、不變形」。近年香港社會發生「佔領中環」、「旺角騷亂」、港獨問題等事件所引發之動盪，對香港之經濟社會發展及國際形象產生消極與負面影響，更造就 2016 年 11 月全國人大常委會通過第五次釋法，對《香港基本法》第 104 條做出有別以往更加具體、細節化之解釋內容，以捍衛國家主權不可侵犯之原則。

事實上，中國大陸與香港對自由、民主及人權存在不同認知，如香港之英美法系強調以個人角度看待問題，側重「兩制」之平衡，而

⁶² 參閱附錄三：香港考察訪談紀錄，第八項第四點訪談內容。

中國大陸則以國家角度管治香港，主張「兩制」不得逾越「一國」為原則，造成「一國」與「兩制」之不平衡，且更加趨向「一國」，使得原有自治範圍之言論自由及選舉權與被選舉權，如對國家管治主權及《香港基本法》之權威產生影響，即將其視為中央與特區關係之事務而主動介入，並進一步以強硬方式回應問題，包括第二次釋法「政改五部曲」增加香港政改方案程序，以及第五次釋法「宣誓風波」免除議員資格，均是由全國人大常委會主動提請釋法。儘管透過政治角度觀察，為保障香港之長期繁榮及穩定，全國人大常委會適當克制釋法權應為明智之選擇，但中國大陸則以事涉國家主權、安全及發展利益為考量，決定其是否發動釋法權。

應注意者，「人大釋法」對香港法律之影響，即對長期生活在普通法系規範下之香港而言，雖香港終審法院之司法審查權尚未產生結構性影響，但香港人民對此已產生擔憂之心理。再者，「人大釋法」對香港政治之影響層面甚廣，包括行政長官選舉方式、議員資格合法性、對《香港基本法》規定自治範圍事務之認定等，以第五次釋法為例，可謂對議員之表意自由或不表意自由進行某種干預，其結果導致香港立法會議員之組成結構，重新洗牌。其次，「人大釋法」對香港社會制度之影響，在於全國人大常委會主動釋法之結果，造就社會運動及年輕人認同問題逐漸檯面化，導致社會氛圍呈現激化之局面。由於香港人民之政治文化中，存在對參與民主政治之憧憬，從而影響對民主發展之認同，故香港社會近年嚴重撕裂不僅源於政改失利，且「佔中」後興起之港獨思潮更與民主遙遙無期有關。

誠言之，從「人大釋法」觀察中國大陸對香港之管治態度，「一國兩制」為中國大陸解決歷史遺留香港問題之政策方針，即香港移交後處理中央與特區關係、貫徹實行《香港基本法》之根本準則時，「一國兩制」之前提與基礎為「一國」，在香港不得容許從事任何形式危害國家主權及《香港基本法》權威之活動。事實上，香港移交至今二十年間，全國人大常委會進行五次釋法，雖保證香港依法高度自治，但法律解釋體制上之差異，成為「人大釋法」與香港法律界產生衝突之原因，故並非反對「人大釋法」內容，而是從根本上反對「人大釋法」

制度。此外，在法律解釋衝突之背後，則為立法機關解釋與司法機關解釋、國家主權與高度自治權之衝突，除了法律制度及法律觀念之分歧外，亦有政治利益之分歧，無疑影響中國大陸與香港之政治互信及互動。

（四）「人大釋法」爭議對陸港關係之影響

回顧香港移交以來，雖維持國際級金融中心地位，整體經濟競爭力強勁，但香港與中國大陸存在「經濟融合」與「政治分離」矛盾。以港澳自由行為例，雖有支援香港經濟擺脫困境，但訪港旅遊人數過多，租金、物價受到大量觀光客之影響，香港人民生活成本提高，甚至發生破壞市容衛生之行為。再加上香港社會福利完善，吸引中國大陸居民移民，導致香港人民產生生存空間被剝奪感，許多因素引起不滿情緒，進而發生一系列之衝突事件。然當衝突事件深化為社會矛盾問題，伴隨香港人民民主觀念、政治參與意識增強下，易形成與香港政府、中國大陸及其居民對立，造成香港內部政治摩擦及管治困難。事實上，促使香港年輕族群走上街頭原因之一，除了低薪、階級流動機會減少等前途問題因素外，其對民主、公平、正義普世價值之追求為背後真正關鍵。

誠言之，1990年代後香港年輕族群，不如其父執輩具有「中國認同」之傳統價值觀，如此世代價值觀之衝突，加上透過公民教育，青年對保育、平等、參與及分享之理念特別推崇，造就其對政治及經濟上之壟斷分外反感。再者，自香港移交以來，中國大陸對港政策從不干預轉變為積極管治，並視泛民主派人士及其支持者為敵對勢力，如此國家主義日益擴張，與香港自由主義之直接碰撞，不僅促使香港年輕族群走向本土與激進化，「陸港關係」更將陷入新一波危機。以第五次釋法為例，釋法後六位立法會議員被免除資格，使得泛民主派無法在立法會守住關鍵少數地位，侵害部分香港選民投票權，形同政治參與權被剝奪，然釋法並非改變「一國兩制」現狀，而是依循中國大陸中心思想逐步強調「一國」。總言之，中國大陸對香港控制權越高反抗越大，故應對信任香港取回其之尊重，不全然以國家安全出發，但如再有觸動政治權力之情事發生，其勢必將採取強硬手段。

(五)「人大釋法」對臺灣未來港澳政策之影響

臺灣現行港澳政策原則，係港澳維持自由經濟制度與自治地位前提下，區別規範臺灣與中國大陸其他地區及臺灣與港澳之往來，達到支持港澳自由、民主、安定與繁榮發展，穩固臺港澳關係之架構，進而維護臺灣人民在港澳利益之政策目標。儘管香港對中國大陸之重要性較過去下降，但其國際金融中心地位尚無法被上海或其他城市取代，加上中國大陸仍仰賴香港結合「走出去」、「引進來」之戰略，形成雙方攸關對方政治及經濟利益之關係，故「人大釋法」對香港經濟自主性暫無影響，足可維持自由經濟體之地位。但 2014 年 6 月《一國兩制在香港特別行政區的實踐》白皮書中，明確表明「中央政府擁有對香港區的全面管治權」、「香港特區享有的高度自治權不是完全自治，亦非分權，而是中央政府授予的地方事務管理權」。

香港管治體系是由《香港基本法》確立，但移交至今，香港內部環境受到政治因素之影響而有所改變，構成全國人大常委會之常態化釋法，其形同在香港本地管治權力外，施加一種對香港司法權之監督機制⁶³。事實上，香港司法與中國大陸管治權存在微妙關係，即英美法系與強調政治考量之大陸法系的相互博弈及衝突，如 1999 年居港權案中香港終審法院曾試圖挑戰全國人大常委會為一例證。誠言之，「人大釋法」日常性深入香港管治細節實為不妥，且「一國兩制」與《香港基本法》確立之高度自治權亦須尊重，故應在合理性原則下轉型為有選擇性、有節制地常態化。另應注意者，香港政府在移交後對處理臺港關係方面雖缺乏彈性，但民間團體仍保持密切交流，然觀察歷次「人大釋法」後，包括政治、民主、「港獨」等敏感議題，為臺港關係不便碰觸討論之底線。

深言之，香港雖依據《香港基本法》享有高度自治權，但頂層結構仍有最高權力機關之全國人大，不可忽略，特別是在香港內部爭議問題不減反增時，中國大陸勢必以強硬措施干預香港事務，進而壓縮香港自治空間，故形式上自治仍將維持，實質上自治則受到中國大陸

⁶³ 參閱田飛龍，人大釋法或催生香港新法治形態，多維 CN，第 16 期，2016 年 12 月，<https://duoweicn.dnews.com/CN-2016%E5%B9%B416%E6%9C%9F/10003137.html>(最後瀏覽日：2017 年 12 月 2 日)

政治態度、民主化進程之影響。事實上，中國大陸對港政策之核心，在於維護香港作為對外全面開放之「視窗、橋樑、國際通道」，以及「超級連絡人」之經濟優勢與特色地位「不變」之問題，但切勿主導政制改革，並將香港視為「非政治化國際經濟城市」，即中國大陸在政治議題上不讓步，不允許香港全面自治。由於中國大陸對港政策態度轉變後，即不斷深化「陸港矛盾」問題，造成香港人民對民主期望落空，落入無法單純推動改善民生政策，改變香港政治觀念之困境。

第二節 政策建議

中國大陸對香港問題之重視，習近平於 2016 年 7 月慶祝中國共產黨成立 95 周年大會中，重申將貫徹「一國兩制」及高度自治之政策方針，並不遺餘力支持香港社會穩定繁榮發展等，凸顯香港問題為中國大陸執政興國之一項重要內容，亦為消除香港人民對「一國兩制」缺乏信心之疑慮。另其於 2017 年 7 月參加「慶祝香港回歸祖國 20 週年大會」致詞表示，堅持「一國兩制」方針朝向兩個方向前進，其一是堅定不移，「不會變、不動搖」；二是全面準確，確保「一國兩制」在香港之實踐「不走樣、不變形」。誠言之，「人大釋法」與香港司法獨立之關係並存，《香港基本法》不僅賦予香港獨立司法權，同時亦列明全國人大常委會具有釋法權力，兩者並無矛盾，但對長期生活在普通法體制之香港，對移交後附加新的「人大釋法」體制，須重新認識及適應。對此，本研究綜合前述研究重點及成果，提出相關政策建議說明如下。

（一）建構對香港內部情勢之觀測機制

從研究中不難發現，中國大陸對香港管治之態度，為「一國」持續強大，而「兩制」逐漸弱化，已觀察出明顯之影響包括政治、社會，而間接影響至經濟及法治，倘若此一情況持續下去，中國大陸不排除以《香港基本法》第 23 條展開立法，如此將對於臺港及各國關係造成衝擊，故以作為兩岸關係借鏡之用。事實上，香港移交至今二十年，在中國大陸之強力主導下，「一國兩制」方針更加趨向「一國」，主要

原因為特區政府管治力量較弱，發生亞洲金融危機時無較多作為，因而激發香港人民透過民主確保政府之想法，但反而牽動中國大陸之敏感神經，以致加強對香港之管治，然如持續信任度不存在，重於「一國」之方向為可預期之必然結果。誠言之，香港是內外部環境快速變遷之地區，即以高度持續關注之態度為佳，其主要觀測機制包括可對中國大陸對香港之政治、經濟、社會、媒體及青年前途問題等面向進行輿情分析，從而制定戰略清晰、「積極低調」之對港政策。

此外，由於香港與澳門之歷史文化、政治經濟差異較大，其中澳門政治環境由於中國大陸對澳門在移交前，即已主導當地社會生活，且澳門人民對政治熱衷不高，儘管澳門政府被認為官商關係較密切而導致績效不佳，但整體治安環境及政局仍維持穩定。反觀香港，在移交前，香港人民認同港英殖民統治，而對中國大陸缺乏感情甚至存有恐懼，且香港人民對參與政治、社會活動較為積極，然在中國大陸對港政策態度轉變後，即不斷深化「陸港矛盾」問題，造成香港人民對民主期望落空，更落入無法單純推動改善民生政策改變香港政治觀念之困境。且具有「中國認同」之香港人民（廣義中國人）比例逐漸降低，取而代之者為高度香港認同（廣義香港人），故臺灣主掌港澳事務之主管機關在港澳政策方面，應區隔對待香港、澳門，以因應港澳內部不同之情勢變化而調整情況。

（二）追蹤重新啟動《香港基本法》第 23 條立法之影響

自 2003 年中國大陸強推涉及國家安全之《香港基本法》第 23 條立法，引爆香港移交以來最大規模之抗議活動，即七一大遊行，其後香港特區政府撤回制訂國家安全條例之決定，雖對香港民主派帶來深感抗爭有理，但導致中國大陸認為民主派影響「一國」之政治制度，因而加深對香港之不信任感。故中國大陸對港政策此後即不斷微調，從過去「河水不犯井水」之放任不干預政策，調整為重視「溝通」及「對話」之話語權，再至強調對香港全面管治權。按《香港基本法》第 23 條規定，香港特區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央政府及竊取國家機密之行為，其本是香港之憲制責任，但在香港已近乎成為敏感話題，甚至不少香港人民視之為「惡法」，惟

反觀受香港影響而未在 2003 年立法之澳門，亦已於 2009 年 2 月通過《維護國家安全法》。

事實上，儘管 2003 年香港特區政府之立法手法，有值得商榷之處，但無法成為迴避第 23 條立法憲政責任之藉口，且就 2002 年 9 月《實施基本法第 23 條諮詢文件》之建議，如要構成「分裂國家」或「顛覆」之罪，犯罪者須「以發動戰爭」或「以武力、威脅使用武力，或以其他嚴重非法手段」實施其目的，此與中國大陸刑法所規定之分裂國家罪及顛覆國家政權罪，相去甚遠，為體現「一國兩制」之精神所在。誠言之，香港移交至今二十年，香港人民與特區政府、中國大陸關係仍在惡化，如香港內部局勢持續失控，不排除中國大陸將再次展開對《香港基本法》第 23 條之立法程序，故應持續追蹤該法條之立法情況，包括是否事先徵詢香港各界人士之意見，以取得一定之被認受性或合法性，進而具備引發合理期待之能力。

（三）關注十九大後港澳協調小組人員換班

中國共產黨第十九次全國代表大會（以下稱十九大）於 2017 年 10 月 18 日召開，此次會議選舉產生第十九屆中央委員會及中央紀律檢查委員會，並隨後在十九屆一中全會上，選舉產生中央委員會總書記、中央政治局、中央政治局常務委員會、中央書記處、中央軍事委員會等權力核心機構，而此同時決定未來五年習近平政策之走向，其中港澳協調小組亦將全面改選，屆時中國大陸是否有其他新的對港政策，有待持續觀察。事實上，習近平核心幕僚、中共中央辦公廳主任栗戰書被認為是十九大入常之熱門人選（本研究出版時確定出任），並可能接替江派常委張德江，兼管港澳協調小組工作，預期未來對港政策將更加貼近習近平之想法，避免無限期地拖延香港問題，成為不同權力核心攻擊者之話柄。應注意者，習近平過去於 2007 年至 2012 年間為港澳工作協調小組組長，至今仍是香港問題之最終話事人，且其將治理香港問題視為實現「中國夢」之重要環節。

誠言之，習近平在十九大報告之港澳部分，加大力度管治香港及解決香港問題，此前回顧十六大（2002 年）至十八大（2012 年）報告

對香港部分之變化⁶⁴。一是十六大報告對港論述為「嚴格按照《香港基本法》及《澳門基本法》辦事，全力支持香港及澳門特區行政長官及政府之工作，共同維護及促進港澳之繁榮穩定發展」；二是 2007 年十七大報告受 2003 年七一大遊行、《香港基本法》第 23 條立法失敗之影響，港澳表述增加「鼓勵香港、澳門各界人士在愛國愛港、愛國愛澳旗幟下和衷共濟，促進社會和睦」及「堅決反對外部勢力干預香港、澳門事務」等內容，顯示中國大陸對港政策轉為積極。三是 2012 年十八大報告指出「中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益」，暗指香港政改、港獨、本土等問題影響國家安全格局，導致過去五年以「國家安全」問題之視角管治香港。

（四）深化臺港民間團體之多元交流

中國大陸對臺港事務處於高度關注，處理香港涉臺問題中，涉及國家主權及兩岸關係之事務，包括臺港間以各種名義進行之官方接觸往來、商談、簽署協議及設立機構等，須由中央政府安排處理，或在中央政府之指導下，由香港特區政府處理，但臺港民間交流交往關係仍可繼續保持及發展，包括經濟文化交流、人員往來等。近年臺港公民團體之間密切互動，如何使臺灣自由民主與香港互動保持正當性，以及自由民主人權價值關懷，避免造成三方關係產生負面之評論，臺灣政府應審慎處理相關問題。其因在於公民團體在現代社會中扮演之角色，為提供不同觀點之意見顧問，如互動得宜，公民團體除了可協助臺港政府對臺港關係之有效施政外，善用香港之特殊位置及臺港民間良好關係，透過二軌對話機制不僅拉近兩岸民間社會之距離，亦可提高兩岸之和平指數。

此外，臺灣亦應與香港各派系進行多元化交流，除了原有互動之民主派成員外，包括應與親中建制派維持友善關係，多方面更加了解香港民意，並善用香港中介角色之機會窗口，透過與親中建制派成員之互動，傳達臺灣對港政策之態度及善意，進一步了解及改善兩岸之

⁶⁴ 參閱呂秉權，十九大報告港澳部分前瞻，明報，2017 年 9 月 30 日，
https://news.mingpao.com/pns/dailynews/web_tc/article/20170920/s00012/1505844101206 (最後瀏覽日：2017 年 10 月 16 日)

穩定發展，避免臺港關係對兩岸關係造成池魚之殃。應注意者，習近平在香港移交二十週年訪問香港期間，邀請香港泛民主派人士參與晚宴，主要用意是向香港各界展現溫和身段，以穩固其在香港勢力，並試圖化解與香港內部之衝突對立。事實上，目前中國大陸未對香港問題強硬施壓，但如香港社會反彈情緒不減，甚至發生香港本土派提倡獨立之聲音加強，不排除將再次改變對港政策及其態度之可能性。

參考文獻

1. 王振民，「一國兩制」與基本法：歷史、現實與未來，三聯書店，2017年1月。
2. 王叔文編，香港特別行政區基本法導論(修訂本)，中共中央黨校出版社，1997年1月。
3. 王賡武，香港史新編(上冊)，三聯書店，2017年1月。
4. 方志恒，香港革新論：革新保港，民主自治，永續自治，漫遊者文化事業，2015年7月。
5. 田飛龍，香港政改觀察：從民主與法治的視角，商務印書館，2015年2月。
6. 田飛龍，人大釋法或催生香港新法治形態，多維CN，第16期，2016年12月。
7. 田飛龍，一國兩制、人大釋法與香港新法治的生成，中國法學網，2017年3月29日。
8. 白晟，基本法釋法問題探究：從法理角度剖析，商務印書館，2015年4月。
9. 朱世海，論特別行政區行政主導制的科學內涵—以香港特別行政區為例，《一國兩制》研究，總第15期，2013年1月。
10. 朱國斌，香港特區法院的司法審查權，二十一世紀評論，總第124期，2011年4月。
11. 呂秉權，十九大報告港澳部分前瞻，明報，2017年9月30日。
12. 吳宗鑾，釋法敲響「一國兩制」及司法獨立的喪鐘，端傳媒，2016年11月7日。
13. 周葉中，代議制度比較研究，商務印書館，2014年3月。
14. 易賽鍵，香港特區司法終審權的憲法地位，江漢大學學報(社會

- 科學版)，2013年第2期，2013年5月。
15. 洪茂蔚主持，陸港澳經濟融合對臺灣之影響及因應，行政院大陸委員會委託，2017年2月。
 16. 胡康生，全國人大常委會的組織、職權和議事規則，中國人大新聞網，2008年4月30日。
 17. 香港法律教育信託基金，中國內地、香港法律制度研究與比較，北京大學出版社，2000年8月。
 18. 紀欣，從人大第二次釋法談香港政制改革，海峽評論，第161期，2004年5月。
 19. 張春生，關於全國人大常委會的組織制度和議事制度，中國人大新聞網，2003年8月5日。
 20. 張翰元，當高度自治提前落幕：香港立法會宣誓與人大釋法風波，轉角國際，2016年11月18日。
 21. 許崇德編，港澳基本法教程，中國人民大學出版社，1994年1月。
 22. 許創彥，人大釋法「未審結先判案」、北京部署「借誓而噬」，端傳媒，2016年11月8日。
 23. 袁求實，香港回歸以來大事記：2002-2007，三聯書店，2015年1月。
 24. 強世功，香港政制發展資料彙編（二）：1997-2015的政制發展，三聯書店，2015年6月。
 25. 陳志芬，香港普選政改大事件，BCC中文網，2015年4月15日。
 26. 陳弘毅，中庸之道與一國兩制的法治實踐，二十一世紀評論，總第101期，2007年6月。
 27. 陳弘毅，香港特別行政區政治體制中的行政與立法機關，《一國兩制》研究，總第19期，2014年1月。

28. 陳弘毅，一國兩制下香港的法治探索，中華書局，2014年4月。
29. 陳弘毅，行政立法關係與「行政主導」，灼見名家，2014年10月2日。
30. 陳智菡，一國兩制與基本法在香港的實踐與挑戰-三次人大釋法案例研究，政治大學東亞研究所碩士論文，2007年1月。
31. 陳健民、吳木欣，本土、勇武與犬儒：傘後香港的社會趨勢，中國大陸研究，第60卷第1期，2017年3月。
32. 梁愛詩，飛鴻踏雪：香港基本法實踐20年，香港城市大學出版社，2017年7月。
33. 黃江天，香港基本法的法律解釋研究，三聯書店，2004年5月。
34. 黃海，香港社會階層分析，商務印書館，2017年6月。
35. 蔡耀昌，人大釋法衝擊「一國兩制」紅線，前哨，第310期，2016年12月。
36. 劉兆佳，後政改的中央對港政策，端傳媒，2015年8月4日。
37. 劉兆佳，「行政主導」或「三權分立」，端傳媒，2015年9月18日。
38. 劉兆佳，人大釋法符合國家和香港根本利益，紫荊雜誌，總第79期，2016年12月。
39. 劉兆佳，香港社會的民主與管治，中信出版社，2016年12月。
40. 劉德學，關於特區行政主導政治體制的思考，《一國兩制》研究，總第8期，2011年4月。
41. 駱委建，論特別行政區的行政主導，行政，第16卷第2期，2003年2月。
42. 戴耀廷，香港的憲政之路，中華書局，2010年9月。
43. 戴耀廷，司法覆核與良好管治，中華書局，2012年7月。
44. 董立坤，中央治權與香港特區高度自治權的關係，法律出版社，

2014 年 6 月。

45. 鍾庭耀，從民調檢視香港民眾對於一國兩制之認同，香港大學民意研究計劃，2003 年 8 月。
46. 鍾庭耀，市民的身份認同感 People's Ethnic Identity，香港大學民意研究計劃，2017 年 6 月。
47. 譚惠珠，人大委員長張德江主動要求就基本法 104 條釋法，立場新聞，2016 年 11 月 4 日。
48. 鳳凰周刊，港台策：平穩的轉折，2012 年第 21 期，總 442 期，2012 年 8 月 11 日。
49. Mauro Cappelletti, "Judicial Process in Comparative Perspective", Clarendon Press, 1989.

附錄一：「『人大釋法』對香港政治、司法及社會體制之影響」座談會議記錄

一、舉辦時間：106年6月29日（星期四）上午10點

二、舉辦地點：台灣金融研訓院金融研究所11樓會議室

三、會議主持：王志誠教授

四、與談專家：范世平教授、陳明通教授、董立文教授、顏建發教授

蘇偉業教授

五、列席人員：張五岳教授、林恒志教授、林俊宏律師、

賴建宇研究員、黃瀟儀分析師、陸委會代表

六、會議紀錄重點摘要如下：

➤ 范世平教授（台灣師範大學政治學研究所）

1. 就政治角度而言之，自1999年第一次釋法，全國人大常委會以被動和事佬之角色，至第五次釋法轉變主動介入議員選舉之態度，近年不難看出中國大陸政府對香港之政治態度，出現趨於強硬之轉變。在第五次釋法後，香港人不僅對中國大陸更加不滿，同時亦對「一國兩制」原則失去信心。如就全國人大常委會解釋《香港基本法》之問題來看，其操作程度與內部權利鬥爭存在某種程度之關聯性，且彼此都存在較勁意味，對未來相對悲觀之態度，即全國人大掌控持續增加，香港人民之自主性越來越少。
2. 近期習近平主席赴香港訪問期間維安高規格之嚴密，但其實香港是處於一個相對複雜之問題，即對習近平主席是否有能力管治香港存有疑慮，因港澳小組組長為張德江，亦為全國人大常委會委員長，傳聞有意陷害習近平主席，如銅鑼灣書店股東及員工失蹤事件，此書籍僅對於習近平主席過往撰述，大可一笑置之，為何違反「一國兩制」、港人治港之原則，單就政治角度加以判斷未臻準確。另，2016年香港成報在8-9月間持續報導「亂港四人幫」，特別是香港

媒體在 1997 年後，其報導方向不涉略中國大陸政府，而直接報導張德江委員在「佔領中環」期間，傳聞將屠殺與會成員之負面消息不斷，以致香港複雜程度更無法言語。

3. 中國大陸底線存在高度自治之情況下，並非香港本身既有權利，而是中國大陸授權賦予，因其本身以政治利益為考量。對內地化問題而言，中國大陸將香港外觀包裝為非內地化，但可隨時介入並保有國家主權形象，因此不論如何演變，均需達成執政利益之條件。

➤ **陳明通教授（台灣大學國家發展研究所）**

1. 「一國兩制」相當特別，早期香港本身並無政治制度，但社會仍保有一定之運行制度，而中國大陸為全權主義國家，以此國家制度支持有一定自由開放社會，本質上存在矛盾衝突。個人認為在臺灣光復時期之治理模式，與香港「一國兩制」相當接近，而該兩體制維持需較大力量主導，一旦產生區隔即易有意外產生。
2. 全國人大常委會為立法機關，亦是釋法機關，其解釋法律應如何適用，惟中國大陸以黨治國，司法一定程度掌握在黨之體制下，不易司法獨立，且在大國經濟崛起後，獨裁更加具有正當性。而對香港為暫時性容忍，最後仍會走向統一之道路，故中國大陸透過「人大釋法」方式，特別強調「一國」而消彌「兩制」，逐步展現內地化之方式。
3. 香港政權移轉二十週年之現今，如香港越加反抗，中國大陸更是加速統一之決心，最後釋法過程即中國大陸不願再說明，直接加大介入控制，亦可代表「一國兩制」宣告破產。個人認為香港之經濟特點將逐漸被上海取代，由於上海力推金融科技及加大開放力度，在在加速體現「一國」之目標。

➤ **董立文教授（中央警察大學公共安全學系）**

1. 中國大陸是一「以黨領法」且「黨大於法」之政權，法律僅為統治工具，或鎮壓人民之藉口。全國人大在體制上為橡皮圖章，惟中央政府命令是從，故所謂涉及香港問題之「人大釋法」，其本質上即

「一國」壓倒「兩制」之政治手段，僅用「法律程序」過場。另過去三年以來，中國大陸大幅修訂或制定涉及國家安全之法律，究其內容，不出將抓人理由寫進法律，杜絕國際社會批評中國大陸之統治「於法無據」，包括「國家安全法」、「反間諜法」、「境外非政府組織管理辦法」及「網路安全法」等。近日發生臺灣人民李明哲被抓事件，中國大陸僅以一句「違反國家安全法」為由，但不按其法律程序進行起訴，甚至就指控李明哲之具體犯罪事實，隻字不提，再一次證明中國大陸為達其政治目的而視法律為無物之事實。

2. 香港終審法院於 1999 年 1 月 29 日就香港居留權問題作出判決後，全國人大常委會藉該案做出第一次釋法，結果為政治壓倒法治，全國人大常委會無視香港終審法院之判決，為嚴重損害香港高度自治與司法獨立之開始。其後，2003 年香港特區政府意圖在《香港基本法》第 23 條引入《國家安全法》之立法，而引爆五十萬人大遊行之社會運動，促使中國大陸加深與加大對香港全面控制之決定，故過去十四年來中國大陸對港政策即往此方向，而「人大釋法」可視為中國大陸對香港管治之「法律戰」。第二次釋法是 2004 年 4 月 6 日，全國人大常委會就《香港基本法》附件一第 7 條及附件二第 3 條作出解釋，其當中註明，關於行政長官產生辦法及立法會產生辦法是否需要修改，行政長官應向全國人大常委會提出報告，由其根據香港特區實際情況及循序漸進之原則確定，經立法會全體議員三分之二通過，行政長官同意，最後由全國人大常委會批准備案。此一重大釋法，事實上是對香港民主發展鎖上兩條鐵鍊，意即全國人大常委會對香港任何政制改革擁有事先與事後之同意權。
3. 歷次釋法均在強化對香港之控制下啟動，全國人大制定法律，但其常委會可在法律條文需進一步明確或作補充規定時，可加以解釋或規定，該「立法解釋」使中國大陸可隨時干預香港法院之運作，危害司法獨立。最近一次釋法緣由，即 2016 年 10 月香港發生立法會宣誓事件，主要為非建制派之新晉議員不按傳統辦法宣誓，被立法會主席拒絕接納，全國人大常委會火速進行主動釋法，解釋有關公職人員宣誓之香港法律，而迫使香港法庭按新的法律含義宣判兩位

候任議員喪失議員資格。事實上，1997年後首任香港終審庭首席法官李國能指出，全國人大常委會在法院判案前主動釋法，是對香港法治之空前最大打擊。應注意者，第五次「人大釋法」為在佔中運動兩傘革命之後，但中國大陸仍不顧各界觀感，公然違反法律常識強悍之「主動事先」釋法。其次，全國政協會議於2017年3月開幕時，政協主席俞正聲發表工作報告中主動提到：「支持政協委員對全國人大常委會就《香港基本法》第104條釋法正面發聲。」顯示中國大陸將「人大釋法」視為一種強硬政策。

4. 香港移交主權至今二十年，該「一國兩制」已死，香港法治奄奄一息，應是外界與國際社會之共識，中國大陸管治香港之效應，如政治干預明顯、媒體自由空間窄化、貧富差距惡化、房價屢破紀錄、財團壟斷掠奪、生活價值觀衝突等，且香港追求民主之族群為年輕世代，但幾乎對未來抱持悲觀絕望之心情。面對中國大陸以「人大釋法」方式對香港進行法律戰，首先臺灣政府應表達無法認同與接受之立場，並詳述無法接受之法律理由；其次該「人大釋法」是對中華人民共和國之法律，與中華民國無關。然不可諱言地，「今日香港、明日臺灣」仍為臺灣高度關注香港之出發點，最近多名跨黨派立法院委員成立「臺灣國會關注香港民主連線」，以此平台協助香港爭取民主。個人建議，尋找最佳時機以「立法院釋法」之方式解釋「港澳關係條例」之民主與自由精神。
5. 就法律角度而言，中國大陸制定《反分裂國家法》為中華人民共和國適用之法律，我國政府最佳之反制策略為修訂或訂立法律，即顯示我國為一個主權獨立之國家。香港「回歸」之際，我國政府所擬定之港澳政策，為支持港澳自由、民主、安定與繁榮，並維護臺灣與港澳友好關係，而訂定「港澳關係條例」，以規範及促進與香港及澳門之經貿、文化及其他關係。且「港澳關係條例」第1條即開宗明義：在互惠互惠、相互尊重的精神下，台港政府相互合作，促使雙方經貿、人員往來及官方關係持續平穩進展。

➤ 顏建發教授（健行科技大學企業管理系）

1. 「一國兩制」為暫時性機制，亦是在一個大中國架構下存在，最終

仍要回到「一國」而無法更改，故不論行政長官歷屆更動為何，香港自主權將會逐漸減少。過去這段時間，中國大陸社會氛圍並未對香港「一國兩制」進行辨解，幾乎呈現一面倒之情況，且習近平主席之態度更為強硬，以其對臺灣政治態度來看，無法容忍香港自由之權利。

2. 香港內部存在之矛盾衝突沒有回頭路，年輕世代之獨立思想越來越多，近期海峽論壇在積極拉近基層及年輕族群，但中國大陸對公共意見未有改變，亦將帶來更強勢作風，分隔香港年輕族群，以願意到中國大陸投資、創業就業之年輕人給予支持，對支持香港獨立之年輕人則無法容忍。事實上，香港非常擔心回到文革時代，數次人民抗爭考量到是否需要付出第一滴血之代價時，最後不敢執行，後續延伸出很多問題，包括經濟、邊疆民族及社會問題均會產生。
3. 范老師提及習近平主席接見香港民主派議員，據報導指出，如直接在習近平主席面前提及真心話，對其未必為可容忍之事。對習近平主席而言，香港問題僅視為一道小菜，過去習近平主席發言中提及，中國大陸之民主並非西方文化，而是具備中國帶大陸特色之民主，最終以完成政黨利益為首要之考量目標。在香港移交主權二十週年的同時，習近平主席雖出席活動但並非積極參與，亦非具有強烈意願處理「陸港問題」，因對其而言，僅有「一國」問題之強國共產黨思維。
4. 就當前國際情勢而言，美國總統川普之經貿議題需加以關注，如川普總統將整體情勢未帶向美國為主，如此一來對習近平主席較為有利，且亦更無妥協港獨之必要性。中國大陸現在以一個中國為主，凡事步步為營，保守之方式經營，同時透過「一帶一路」串連亞洲至歐洲，存在超越美國之可能。應注意者，在太陽花學運時期及張志軍來臺潑漆事件後，中國大陸並未譴責臺灣學子，其因為尚未到達臨界點要翻臉之情況，且仍有一大盤棋要走，所以可態度較為強硬一點的面對中國大陸。

➤ 蘇偉業教授（政治大學公共行政學系）

1. 香港政法制度中存在權利衝突而尚須瞭解者，除了「人大釋法」問題外，「終審法庭違憲審查（Constitutional review）」之問題亦值得注意，《香港基本法》之三角關係為全國人大常委會、特區政府及終審法院，產生緊急釋法之衝突，每次釋法是否對中國大陸控制香港有加大之趨勢，從五次釋法來看，尚不能如此解讀，其中第一次及第三次係由行政長官主動提請，第二次及第五次為全國人大常委會主動提出，而第四次則是終審法院提出，每一次釋法有其時空背景，且在 2003 年前中國大陸希望香港之內部衝突能夠和平落幕，以不干預為主，故 1999 年第一次釋法在減少灰色地帶之可能。
2. 第二次釋法為關於特區政府特首任命問題及第五次釋法關於「一國兩制」之問題，此二次釋法均牽涉中國大陸權威、「一國」優先之問題，故全國人大常委會主動提出釋法，第五次釋法是終審法院司法覆核議員正當身份問題，但全國人大常委會直接干預。歷次釋法過程中，終審法院展示其獨立性，但「人大釋法」後對終審法院之權威受到衝擊，後續在 2001 年時期，有一次另外一個雙非問題，但並無進一步釋法。雙非是另一個爭議，至 2012 年外傭居留權之問題，顯示終審法院仍被「人大釋法」否定，為終審法院之權威及尊嚴，在就《香港基本法》及司法覆核權之問題，避免進一步傷害司法獨立性而是否自我約束設限，有其可能性。
3. 就法律角度而言，終審法院之最高權威並未被否定，主要為香港解讀《香港基本法》之角度與中國大陸不同。關於「人大釋法」與香港司法之關係、「人大釋法」合理性及全國人大常委會是否可主動對《香港基本法》提出解釋，在條文明定該釋法權利為全國人大常委會擁有，並無主動或被動之說明，可說僅是解釋角度問題，如同香港立法會不做立法解釋，僅以立法事務為主，但全國人大並非純粹立法機關，而是全國最高權利機關，在「一國兩制」制度下，中國大陸重視「一國」，香港重視「兩制」，「兩制」之核心即在於自治，盡量避免互相干預。然就實際運作層面來看，中國大陸加強對香港之管治，衝突逐漸延伸中國大陸對香港之不信任感，不僅對民心無法回歸及特區政府無法有效處理衝突問題之因素下，越來越不

信任。

4. 對未來香港行政長官，如何在「兩制」及高度自治之兩個層面上，就「人大釋法」之強弱程度與北京當局取得共識及妥協而言，由於中國大陸相關規定並無明確文字說明，故香港應清楚自己之立場居於弱勢，如單純以西方民主文化與中國大陸商討，其結果可想而知。就香港法院被政治化之趨勢越來越明顯而言，對「今日香港，明日臺灣」之可能性相當高，顯示臺灣目前政治程度可能走向香港。事實上，香港地理位置扮演中國大陸對西方之窗口，對第三方經濟及利益衝突，為舉足輕重之隘口，內地化之可能性低，且在所有條件不變下，不太可能另外立法。

附錄二：「『人大釋法』在香港引發爭議及相關問題對我國港澳政策之影響」座談會議記錄

一、舉辦時間：106年9月6日（星期三）下午14點

二、舉辦地點：台灣金融研訓院6樓會議室

三、會議主持：王志誠教授

四、與談專家：李英明校長、周志杰教授、蔡中民教授、

鄭安國副教授

五、列席人員：張五岳教授、林恒志教授、林俊宏律師、

賴建宇研究員、黃澣儀分析師、陸委會代表

六、會議紀錄重點摘要如下：

➤ 李英明副校長（中原大學）

1. 香港與澳門的歷史文化、政治經濟差異大，建議在港澳政策及「港澳關係條例」上應要區隔對待。對中國大陸而言，1997年僅是香港移交主權的開始，香港移交主導權始建立在一個中國大陸概念掌握控制，實現後方為香港真正移交中國大陸。在二十年來中國大陸為讓香港民心回歸，運用整個國家力量滲透控制，如滴水穿石的移民政策，並未將港獨勢力納入考量，而是香港遍地均存在著中國大陸人民。再者，如同香港整體區域部會準備諸多備案，而中國大陸透過「人大釋法」將全國人大意志貫徹於香港，一步步地納入全國人大管控之中，進而逐步將《香港基本法》廢除，對此我國「港澳關係條例」需因應香港內部政治調整情況，設置變動機制。
2. 臺港的民間政黨及教育界仍可持續互相交流，唯一令人擔憂者，為臺灣駐港人員是否仍可與香港本土派及港獨代表政治人物有所接觸，而在接觸後是否有所違背香港法律，值得注意。對臺灣而言，在「難民法」尚未頒布施行的情況下，未來在香港被定性為異議份子透過觀光名義進入臺灣時，該如何處置相關人士。再者，「港澳

關係條例」中，對香港因某些政治理由因素而合法入境臺灣的港澳同胞，是否可些許微調，而如此調整後，是否對臺港關係產生變化影響。其次，香港學生入境臺灣就學，回港後參加社會運動，並持續在臺就學，是否可對此類學生有所管制、是否對臺港關係變化而影響及牽動到陸臺關係。

➤ 周志杰教授（成功大學政治學系）

1. 第五次釋法在香港引起高度關注，回顧中國大陸對香港歷史而言，可以 2003 年七一大遊行視為一個治理的分水嶺，該推行《香港基本法》第 23 條立法事件導致董建華提前下台，惟在發生七一大遊行後，特區政府收回立法建議，表面上雖是香港市民勝利，但卻成為陸港政治關係的轉捩點，由高度自治轉變為全面管治的思維。1999 年第一次釋法為香港終審法院對香港居留權的裁決，但「人大釋法」卻推翻終審法院裁決的結果，如以政治角度來看，在香港移交中國大陸的第二年，即表示不尊重香港司法權，等同於對香港高度自治受到威脅。
2. 在 2004 年第二次釋法中，釋法內容就普選進行說明，香港未來朝向普選方式，行政長官產生的辦法與立法會議員產生的辦法，擬修改需向全國人大常委提出報告，再由其就特區的實際情況，制定立法會議員選舉及行政長官選舉的原則，而香港人關心的政制改革受七一大遊行影響後，在第二次釋法中明顯緊縮，確定香港為「鳥籠民主」，並非真普選的進行，且嚴重干預香港選舉制度。梁振英當選行政長官後，進一步引進紅色資本家的勢力，與香港中聯辦關係更加密切，成為持續影響香港社會撕裂的開始，社會的對立更加激烈，從高度自治至全面管治的情況下，習近平強調「堅定不移」及「不會變，不動搖」，確保香港實踐不走樣、不變形，但卻與現況事實相反，中國大陸可隨時干預香港內部事務的運作，在公共政策亦是如此。
3. 全國人大常委會在司法覆核決定尚未取得前先行出手，此為香港人大常委會對香港司法下指導棋，相當明顯，而「人大釋法」後在香港所引發的爭議性由下而上，對香港更加宣示「一國兩制」原則以

「一國」為優先。香港移交中國大陸初期，宣示說明「一國兩制」為一相輔相成的概念，以愛國者為核心的各條戰線大聯盟，而現今卻是香港統一均為愛國的情況，由中國大陸為決定各事項依據。2003年七一遊行後第二次釋法，將相輔相成的概念變為「一國」先於「兩制」，加上梁振英就職行政長官、香港本土派開始崛起後，逐漸走向「一國」高於「兩制」，該管治轉變為可觀察出來，其中重要的抓手即為「人大釋法」，形塑以「人大釋法」為主的法律威權主義，進而落實中國大陸全面管治香港的路線。

4. 全國人大常委會委員長張德江表示，在「一國兩制」下，中國大陸與香港的權力關係為授權與被授權，而非分權關係，即「一國」高於「兩制」，在任何情況下，均不允許以高度自治為名對抗中國大陸的權力。中國大陸對國家的統一、主權的完整性存在僵固性，加上本身自信心不足，且總有境外的勢力阻礙中華民族偉大復興的想法，香港在此一情況下，其立法會的組成有一半為功能界別選舉，註定普選的成效不佳。現在香港政府的政治制度是定義為行政主導，如走入全面普選制度，可能需至 2050 年第二次前途問題後，始有再討論全面普選的可能性。
5. 香港年輕人對於老泛民已徹底失望，這是港獨或本土派可以興起的原因，中國需從接收到管治，從管治到吸收消化，從交通建設京港高鐵開始，一方面用吸力管治，透過粵港澳大灣區發展規劃整合，若香港不聽話，以深圳前灣區建設取代香港，是有可能性的，香港應看清楚機遇，二方面運用「人大釋法」的法律途徑，徹底遏止港獨思維，將此轉化為體制內的政治力量，而這次減除議員的資格，只要存在港獨的色彩，將無法拓展政治範圍。關於全國人大常委會是否能主動釋法，在《香港基本法》第 22 條明定自治範圍內自行解釋，但目前自治範圍早已被中國破壞，無法定義。

➤ 蔡中民教授（政治大學政治學系）

1. 尊重司法制度的理念存在正面價值，香港對司法獨立具有信心，但中國大陸運用「人大釋法」制度延伸政治操作，對香港人民的信心程度及自主性自然持續下降，此為中國大陸的政治決定，但過多的

政治干預可能影響金融層面，對經濟亦帶來負面衝擊，並非中國大陸所樂見的情況；現階段中國大陸仍仰賴香港做對外金融出口，故暫無影響香港經濟層面的自主性。然對背後的政治力量，近年均由張德江組織全國人大常委會進行釋法，但其做事做為引起爭議，一方面為反應香港內部鬥爭。如以規範角度而言，中國大陸希望建立司法獨立、社會開放自由的形象，但從實證面來看，走向「一國」獨大為可預期。

2. 香港法官是否對自我審查考慮中國大陸當局的觀點，該問題應考量法官自我的素質，可以推測資深法官經歷過英港時期，對司法獨立有完整的訓練，但後期進入擔任法官的人員，非香港人民的成份較大，故對未來司法是否具有獨立性存在疑慮。未來香港政治發展是否影響臺港關係、臺灣人民無法入境香港的可能性是否存在，以及香港人民入境臺灣公開批評中國大陸等言論，此類問題均有發生，目前臺灣採取不介入的方式，但如有進一步與臺灣政治力量結合，相關部會亦應提出預防性政策適時回應。
3. 目前中國大陸試圖降低其與香港的差異，並以維持穩定為前提，惟就現狀可看出中國大陸對香港有越來越緊縮的趨勢，該情況下，臺灣該如何運用現行「港澳關係條例」的規範，對待已經非香港認同的香港人，而是具有高度「中國認同」的新香港人，加以如何防範為值得進一步思考的問題。

➤ **鄭安國兼任副教授（中國文化大學國家發展與中國大陸研究所）**

1. 《香港基本法》第 158 條規定全國人大常委會具有解釋權，但釋法申請僅提到終審法院，故 1999 年居港權的問題發生時，香港法界人士即認為釋法權應由終審法院所提出，而非時任行政長官向國務院報告，並提請全國人大常委會釋法而提出抗議。就法律層面而言，對《香港基本法》的解釋權並非均由終審法院始得提出，但此事件解釋是符合香港人民期待。「人大釋法」的內容對香港人政治權益是否限縮，或對民主化的進程延遲或延緩可謂一項關鍵，而全國人大常委會不僅為中國大陸代表性的機構，亦代表中國大陸所做出的政治性決定。

2. 過去「人大釋法」中，對香港民主化進程採取拖延方式進行，在普選議題上，雖最後以普選為目標，但卻標註依實際情況為主，並將步驟延緩，其原因在於中國大陸不希望香港失去控制，期待經由提名委員會制度的提出將失控局面壓低，惟卻對失控的局面無法預測，故政策方針從港人治港、愛國者治港直到中國大陸治港。對臺灣港澳政策該如何面對的問題，在與香港維持往來的前提下，社會民主、自由經濟及高度自治的存在，而現今高度自治是否有所調整。在全球對港澳政策並未調整下，臺灣亦依循規範前進，而在具體建議做法之下，臺灣對香港政治及選舉採取不介入的角色，持續關心評論，保持多元性的交流。

附錄三：香港考察訪談紀錄

一、民主黨

(一) 訪談對象：胡志偉主席

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 中國大陸眼中的《香港基本法》與香港普通法兩者看法落差大，原本《香港基本法》在法院與司法的關係是採用普通法標準，但中國大陸透過其自身的權利進行單方面改變，此一改變等於重寫法律，將《香港基本法》第 158 條的規定張顯出來。全國人大常委會的釋法位階最高，在第一次的釋法中就明確說明，不得不遵從「人大釋法」，且第二次釋法亦說明，如未與其他的安排有所衝突，以全國人大常委會的為主，亦即終審法院解釋的空間有限。「人大釋法」方式在在衝擊《香港基本法》的可信性，在《香港基本法》寫下的條文保障，釋法如此的運用，中國大陸雖是從好意的角度進行解析，但仍可能會出現過度強硬的問題。
2. 「人大釋法」不論透過何種方式，難以避免受到各界的挑戰，其因為牽涉到香港與中國大陸關係，另有說法是「人大釋法」為落實中國大陸之政治目的，然「人大釋法」對香港社會的影響為「一國兩制」可信度。應注意者，香港不可能有獨立的行為，必須依賴中國大陸，香港約 50% 的經濟成長貢獻來自內地機構，造成能夠擁有的空間逐漸減少，在長時間下，出現年輕學子不信任中國大陸，亦不願意成為中國人，而在外地求學的學子選擇留在當地就業，中壯年者則認為未來香港前途堪慮選擇移民，此為對《香港基本法》的不信任及「人大釋法」的不確定而產生逐漸掏空的情況，往後的情況將更為艱難。
3. 與中國大陸越加對立即有越收緊的情況，在中國大陸準備將《香港基本法》回收一部分時，準備時間較長，其實許多人參與其中但不自覺，主要是中國大陸運用多種工具，包括採用硬策略，將打散支

持的群眾為目標。其實中國大陸對港態度經常改變，以致並未轉變為更加強硬的情況。香港應如何看待中國大陸，在無任何優勢條件的情況下，須小心維護《香港基本法》，但此舉困難度較高，其因為每個人解讀法律的角度不同。事實上，中國共產黨黨內同志對香港看法不一，如持續採取「硬」策略不見得對未來有所幫助，勢必須軟硬兼施，而香港亦須意識不應給中國大陸太多機會改變其對港態度，或透過香港的法律落實政治安排，使《香港基本法》成為香港與中國大陸間的界線、保護傘或溝通橋樑。

4. 司法內容根據憲法的安排為最高指導原則，勢必需要依從，香港法官判決時如無司法的依據將無法執行。國際上對香港法治是否存在不同的看法，須視情況而定，如透過司法途徑取走政治權利，放在香港企業相當明顯，即李波事件。另最明顯事件為《香港基本法》的第 23 條立法，在六四運動留下來的年輕人跑到 2003 年參與另一場民主運動，不僅真正有效提升公民運動，最終亦有成果，即立法終止，往後 2014 年的佔中運動，不僅規模更大，協會影響更大，但成效並是不存在。由於群眾運動本身是一種內在的要求，如何選擇可退下的時機，但特區政府利用年輕人的熱情，導致情況更加複雜，且涉及的層面過於廣泛。

二、新思維

(一) 訪談對象：狄志遠主席

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 香港立法會議員宣誓風波對中國大陸管治為一挑戰，因而干預管治，但香港經濟派並未預期中國大陸做出直接且具體的釋法，惟香港法律制度存在彈性空間，另被告議員因上訴司法成本過高，既然法院做出裁定，亦無再上訴的空間。過去「人大釋法」對香港法律界而言，不甚滿意，因香港有終審庭，最後的裁定都在此處，具備司法理念，不受到「一國兩制」的影響，而現今「人大釋法」卻是凌駕在終審法院之上，且為政治考量的裁定，而非司法考量，導致

法官越來越沒有司法獨立的標準，「一國兩制」在此一情況下已不存在。國家利益可分為管治權及自治權二類，對香港而言，過去認定國家利益僅不存在危險即可，現在轉變成防衛性標準，超過該標準香港亦會提起抗爭。

2. 香港國際地位自由度高，但釋法後不僅對香港的干預增加，甚至對香港的國際法治地位影響重大，如此容易被認為香港的法律不具獨立性。中國大陸重新定義法律解釋與以往的規定完全不同，過去未明確說明仍可執行，但現在則是相反，最重要的主權控制掌握在中國大陸。換言之，香港經濟上的獨立性強，但在政治上卻無獨立性可言。事實上，中國大陸對香港的控制權越高，其反抗越大、壓力越大，抗爭亦越來越多，儘管現在香港行政長官往教育、醫療的政策方向進行，試圖降低不滿情緒，但年輕一代勇敢發聲，卻更加深矛盾及衝突，原因在於香港人對人權及自由非常重視。
3. 從香港的角度來看，中國大陸應對香港再多一些信心，不全然每件事情均以國家安全出發，亦認為其他國家利用香港影響其主權，所以香港人期望中國大陸給予一定的空間，畢竟未來將是「一國」漸大，「兩制」趨小。中國大陸對香港「一國兩制」的五十年不變，在政治上管控很大，其他包括經濟金融等仍保有空間，可確定者，「一國兩制」原則不會變動，但內部變化在當前狀況無法說準。香港人民在社會氛圍上對「人大釋法」的解讀，對香港人民生活影響較小，但對中國大陸的不滿情緒較大，其中包括知識份子及年輕族群，該股力量不容小覷，惟香港發生動亂情況的可能性相當低。
4. 政治上的動盪不穩定，對民生經濟發展上的影響有其可能性，此時需要香港人民表態，但預期年輕族群的不會接受，由於未來年輕人的影響力增大，如六四天安門事件，當時年輕學者、老師等對中國大陸不滿，而這些人影響著下一代，對中國大陸只會加深不好的印象，社會氛圍亦是更加詭譎。而香港特區政府是否在政治上擁有空間，但同時擔心政治可能影響民生，未來行政長官是否能協助改變香港內部問題，個人保持悲觀的看法，其因為香港存在結構性問題，政治上需依循中國大陸，但中國大陸與香港想法不同，且政治

觀點上無法協調其與香港的問題，如預期改善民生即可改變香港政治，此為過於簡單的想法。

5. 過去「一國兩制」在「兩制」部分較多，但移交二十年後甚至未來，在中國大陸的強力主導下，「一國兩制」將更趨向「一國」，主要原因在於特區政府管治力量較弱，發生亞洲金融危機時，政府無較多作為，因而激發香港人民透過民主確保政府的想法，但卻牽動中國大陸的敏感神經，以致加強對香港的管治，然如持續信任度不存在，重於「一國」的方向可預期。此外，《香港基本法》對「一國兩制」、高度自治有定義標準，但在政治干預下，鬥爭矛盾加大，疑惑亦同步增加，未來《香港基本法》有無調整的空間不易說明。另港獨問題，由於社會運動的過程均針對中國大陸，現在表面上平靜下來，但內心仍持續進展，或許可能是往更聰明的方式進行，追求精神上的自由，而不以物質上的自由為主。

三、香港大律師公會

(一) 訪談對象：梁家傑資深大律師

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 中國大陸為實施人民民主專政的社會主義國家，雖擁有至高無上的權力，但對「一國兩制」將會自行約束，故《香港基本法》中保留香港原有法治、自由等制度，惟香港移交主權後歷經五次釋法，其中僅有剛果案的釋法為香港終審法院提請，另四次釋法均引起香港法律界的黑衣靜默遊行。事實上，在中國大陸與香港的兩套法律制度下，不論從意識形態、法治概念、法理邏輯等有很大的落差，如是以國際法治指數排名來看，香港為全球排名前二十名，而中國大陸的排名則在第八十位上下浮動，因而香港相當注重能夠保留移交前的普通法制度。
2. 《香港基本法》不僅明文全國人大常委會擁有解釋權，香港終審法院亦在「吳嘉玲案」、「劉港榕案」的判決中，確立「人大釋法」的

效果及對香港法院有約束力。以第五次對《香港基本法》第 104 條解釋為例，全國人大常委會透過釋法將不存在宣誓及聲明條例的細節寫入，此舉不僅視為立法，亦改寫原本法律的要求。除了梁游兩位議員於 2016 年 10 月被免除議員資格外，亦有四位議員的宣誓覆核案在 2017 年 7 月全部敗訴，即由宣誓之日起喪失議員資格，對此香港各界發聲表示何以可用後來釋法內容的規定，推翻釋法以前的宣誓作為。但問題在於，「人大釋法」為解釋《香港基本法》而非立法，不適用不溯及既往原則，且首任香港終審法院李國能首席法官在「劉港榕案」的判詞，確認第 158 條第 1 款是賦予全國人大常委會「全面而不受限制」的解釋權，不受香港終審法院是否提請釋法的限制，香港法院必須以其為準，且追溯至香港移交當日生效，因而形塑不公義、政治壓倒一切的印象。

3. 目前中國大陸內部傳聞有意將「人大釋法」常規化、規範化，但中國大陸的法律制度源自於列寧主義，適用於共產集權體制國家，與香港法官、資深大律師、御用大律師等慣用的普通法系不同，亦不甚熟悉，因而意圖排除其影響力，但相當不容易，尤其是過於強硬的手段介入，將導致香港的司法制度、法律體系無法取信於國際社會，此為中國大陸暫時難以承受的打擊。故中國大陸在香港法院上加蓋一層全國人大常委會釋法的機制，任何對政權不利、危害國家利益的法院判決均可透過釋法為名，迫使法官須根據「人大釋法」內容審理案件，而法官做為執法人員，在面對具有約束力的「人大釋法」，即便釋法內容荒謬亦將無從選擇。此次議員宣誓風波，全國人大常委會在高等法院的區慶祥法官判決前即直接做出釋法，形同代理判決的效果，雖非每一案件判決均適用第五次釋法的內容，但該手段一旦確立後，對香港司法自主勢必有較大的衝擊。
4. 就「人大釋法」是否有影響香港法官審理案件的心證問題，個人認為存在該問題的可能性較低，並充分相信香港法官會根據普通法原則及法理審理案件，但不可諱言地，香港法官亦期望香港的法治制度及法庭自主，不要再次受到不必要的衝擊，故其在做出判決前，勢必有考慮降低全國人大常委會透過釋法推翻判決的可能。惟該影

響的程度難以估計，如全國人大常委會可任意發動釋法，等同於在香港法院的權威上懸一把名為不信任的刀。須特別注意者，政治上的任何議題為中國大陸所關注的重點，特別是港獨問題，勢必將透過各種手段減少民主派的影響力，包括言行較偏激的政治人物。其次，如涉及國家商業利益的案件，預期香港法院可能對國有企業做出不利判決時，亦會動用全國人大常委會的釋法權。誠言之，過度動用「人大釋法」工具，不僅衝擊香港司法制度，亦可能對中國大陸本身造成影響。此外，對香港政治制度的影響在於，抹殺香港人對民主普選的期望，過去行政長官選舉辦法取得三分之二的立法會議員通過，即可改為全面普選，但第二次釋法後即改寫《香港基本法》給予香港人普選的想像。

5. 香港對中國大陸不信任、透過「人大釋法」落實政治目的等，加深香港社會撕裂的問題不易化解，且整體社會氛圍將進入長期低迷的時期。中國大陸外交部發言人認為在聯合國登記的國際條約《中英聯合聲明》為歷史文件，不具任何現實意義及約束力，且習近平表示將在香港全面行使主權，可謂君臨天下、掌握至高無上權力的態度，但一個不義的政權不可能長治久安。然亦不樂見香港出現流血革命的條件，其因為香港仍有足夠的律師捍衛香港法治，亦有足夠的法官無畏、無懼、無私的審理案件，但中國大陸透過釋法訂立不公不義的法律強迫香港法官執行，政治直接介入司法的問題，不應過度批評香港法官的作為。
6. 第五次釋法可謂對議員的表意自由或不表意自由進行某種干預，如此釋法的結果對香港社會言論自由的影響，包括律師界、媒體界、普羅大眾等，達到中國大陸期望產生的寒蟬效應，進一步將香港立法會議員的組成結構，重新洗牌。目前因「人大釋法」而被免除資格的六位議員，其背後代表將近 18 萬對政治熱衷的香港選民，雖中國大陸為避免引發激烈反彈而謹慎處理，但如此對「一國兩制」的空間將逐漸收窄，可從二十年前的自治至現在的高度干預、2014 年「一國兩制」白皮書及全國人大常委會的「831」決定，以及張德江先生的「在香港全面行使主權」發言中發現。

四、香港大學法律學系

(一) 訪談對象：陳弘毅教授

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 《香港基本法》第 158 條載明對香港法律制度的解釋，即香港各級法院審理案件時有權解釋《香港基本法》，但全國人大常委會權對《香港基本法》亦有解釋權。「人大釋法」有以下三種狀況，一是香港法院在審理案件時解釋《香港基本法》，二是終審法院按《香港基本法》第 158 條第 3 款規定提請全國人大常委會釋法，其中人大常委會頒布解析，包括特區行政長官提請解釋某一條《香港基本法》，以及特區行政長官未要求而自行解析等二種情況。過去五次釋法中，僅有第四次釋法為終審法院提請，另有兩次為行政長官提請，包括 1999 年居港權涉及中國大陸居民移民香港，以及 2005 年繼任行政長官任期爭議，2004 年釋法為政治體制改革的程序，而 2016 年則是對議員宣誓的詳細規定，可以看出五次釋法未影響香港一般司法運作。個人認為第一次釋法相當特殊，終審法院對居港權案件雖有快速的理解，但並不完全正確，歷次釋法中有三次是針對政治制度，包括政制改革的啟動權、行政長官的任期、立法會議員宣誓，儘管少數國際機構抨擊香港的法治受到損害，但香港法治在亞州地區仍是數一數二。
2. 香港政治形態改變的分水嶺為 2014 年「佔中」運動，2016 年 9 月立法會的選舉有本土派當選，以往是泛民主派當選，且現在新興的本土派宣揚自覺及港獨理念，而為因應香港政治形態發生新的情況，中國大陸亦有不同的處理方式。過去未有提倡港獨的議題，中國大陸不需要透過「人大釋法」對參與自由做出限制，故「人大釋法」為中國大陸對應新事態的措施，主要是希望當選議員符合《香港基本法》第 104 條規定宣誓效忠，個人認為此舉非改變「一國兩制」的措施，而是依循其中心思想逐步強調「一國」，2016 年釋法可謂特殊情況。事實上，立法會宣誓自 1997 年開始，雖有議員在

宣誓中做出不規範的行為，但特區政府未有採取法律行動，全國人大常委會亦未有做出釋法的動作，惟此次風波最主要是有立法會議員宣揚港獨，對中國大陸而言超越其可忍受的底線，以致其透過釋法明示宣誓的要求，但不表示以後會任意的釋法。

3. 個人不認為「人大釋法」可被視為損害香港司法獨立，目前每一場法官審理案件時均有一位海外的法官，來自英國、澳洲現任或退休的高等法官，其願意赴香港參與審判，主要是認為香港的法治條件佳，而願意協助香港運作原有的法律制度。全國人大常委會可透過釋法程序解釋《香港基本法》，香港法院亦可自行解釋，但不見得會存在「人大釋法」對香港法官的心理，產生自我審查而考慮中國大陸觀點的問題，其因為法官判案所依據的法律為無法釋法的一般法律，少數案件判決依據《香港基本法》，且香港有其司法獨立的傳統，法官均依其所理解的法律加以判讀，尤其是《香港基本法》第 158 條第 3 款規定終審法院在終審階段符合條件始得提請，故非終審法院的法官就不需要考慮「人大釋法」的問題。
4. 香港法律界人士反對「人大釋法」是常有的事情，1999 年第一次釋法做出後發生靜默遊行，而香港法律界反對的理由在於其認為《香港基本法》的解釋最好由香港法院解釋，法律界不相信全國人大常委會做出公正的解析，亦即唯一不反對者，即香港終審法院自行提請的釋法。此外，《香港基本法》並未明文行政長官可申請釋法，但從 1999 年第一次申請就引用《香港基本法》的兩項條文，一是行政長官需要向中國大陸負責，另一是行政長官有責任執行《香港基本法》。故 1999 年時任行政長官董建華認為其執行《香港基本法》的過程中，遭遇重大問題而向中國大陸提交報告，該報告中即建議全國人大常委會解釋《香港基本法》，所以並非明文規定行政長官有權利申請釋法，但以往行政長官提請「人大釋法」，主要是用《香港基本法》中，行政長官有責任執行《香港基本法》，以及有責任向中央報告《香港基本法》的實施情況。

五、香港中文大學政治與行政學系

(一) 訪談對象：馬嶽副教授

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 全國人大常委會的釋法權就限制權益上係有權力，但就香港司法界或法律界而言則非如此，該爭議在起草《香港基本法》時即可見。香港民主派希望將《香港基本法》的解釋權放在香港，但在中國大陸立場上《香港基本法》為全國人大立法，司法解釋權歸屬於全國人大常委會。普通法系或西方司法系統中，解釋憲法的權力在於法院，但對中國大陸而言，在社會主義的法律制度下，全國人大為最高權力機關，其認為解釋憲法屬於主權範圍之事。且由中國大陸各級法院解釋法律，以現今政治環境來說不具意義，最後亦交由共產黨決定如何解釋。故此一問題從《香港基本法》定稿後，即成為「一國兩制」的衝突，「一國兩制」雖保留普通法的原有法制不變，但其司法制度仍從屬於中國大陸社會主義制度的主權，且位階又高於香港法院，因而所訂下的法律，香港法院在政治權力上必須遵守。
2. 全國人大常委會對《香港基本法》做出五次解釋，其中爭議最小者，即是由終審法院提請釋法的「剛果案」，且涉及外交問題，另第三次為有關行政長官的任期，初期影響的範圍亦較小，而其中爭議較大者為第一次釋法及第五次釋法。第一釋法在解決居港權的問題，該問題衝擊較大的原因有三項，一是影響人數較多且層面較廣；二是為全國人大常委會第一次釋法；三是在終審法院做出判決後，再透過「人大釋法」推翻終審法院判決，因而演變成一場重大的政治鬥爭，民主派認為此舉違反「一國兩制」、香港終審權，甚至衝擊香港法治等。第五次釋法是在宣誓生效後，全國人大常委會做出解釋，即可想像議員宣誓時做出的政治舉動觸動中國大陸的底線，目的在於將其政治目的以法律程序配合，而香港法院依據《香港基本法》的規定，必須遵從全國人大常委會做出的解釋，且不同於普通法具有溯及力。
3. 香港在持續發生爭議及反彈的狀況下，對「一國兩制」及高度自治可能產生的影響，仍視中國大陸對香港狀況的理解，但不見樂觀。首先中國大陸在二十年前認為需向歐美國家學習法治、文明，但現

在「中國模式」已垂範天下，因而對國家權力控制強烈，甚至認為對香港的需求減少；第二為世代變化，即 1980 至 1990 年代時期，負責香港政策的中國大陸官員對香港同情較多，且關注香港的優勢，惟現在的官員雖溝通較過去為多，但以一種天朝主義的角度看待香港，如此要求其尊重香港的不同價值相當困難。此一困難之處在於政治價值越拉越遠，過去陸港的民族主義並未有明顯差距，主要為生產地與經濟發展水平的差距，但事實上仍存在諸多矛盾，包括香港人主流的政治價值為人權、法治、民主等，不同於中國大陸的政治價值為一黨專政理念。

4. 中國大陸對新聞媒體的控制眾所皆知，以致商人不願在指定媒體上刊登企業廣告，藝人在媒體上公開支持民主則被封殺，可透過最近判決案件觀察，如香港大學的案子對年輕人有嚇阻作用，可能影響未來的前途，過去亦有學生參與學生運動時犯破壞公安等罪，但通常公眾對學生同情較多，且法院判決較輕。全國人大解釋法對香港法治的破壞，但對其而言，保護領土完整為重要的理念，如有觸動政治權力的情事發生，更會採取強硬手段。個人認為 1999 年第一釋法的衝擊較大，嚴重影響香港的內部穩定，主要是不同的親中民間團體期望中國大陸透過司法解決香港的問題。事實上，「人大釋法」某程度等於重寫法律，容易產生新的問題，但中國大陸認為香港人會習慣，而變成由中國大陸制訂香港的法律，違反「一國兩制」原則。《香港基本法》中有許多條文防止中國大陸為香港制訂法律，僅有在非常時期時，讓全國性法律頒布於香港而不需經香港法院。
5. 「人大釋法」的拘束力為香港各級法院均需遵守，但行政長官似應無權力可發動釋法，個人認為違反《香港基本法》。《香港基本法》規定並非每項案件均需向全國人大常委會申請解釋，平常狀況由香港法院自治決定。事實上，《香港基本法》第 158 條設有嚴格的限制，在無法決定時提請「人大釋法」，2011 年的剛果案為最合適，多數人接受此非香港法院可處理的範圍，但 1999 年第一次釋法是由特區政府提起，當年法律界質疑《香港基本法》未明文行政長官

可提請「人大釋法」。2004年第二次釋法是有關行政長官及立法會議員普選，嚴格來說亦違反《香港基本法》，但就香港具體的限制權力而言，中國大陸其擁有主權而香港僅為地方政府，在司法上成為《香港基本法》新加入的條文，如第五次釋法，《香港基本法》第104條載明「依法宣誓」的規定，但全國人大常委會做出一千餘字解釋案，說明如何宣誓，誠為重寫法律的範疇。

六、香港城市大學法律學系

(一) 訪談對象：林峰教授

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 「人大釋法」為1997年主權移交後帶來的限制安排，與移交前在普通法下的限制不同，自第一次釋法至最近的第五次釋法，特別是第五次釋法引起的反彈，對熟悉普通法體系的法律人士相對抵觸，並提出全國人大常委會如無法院的允許不該釋法，因對普通法的司法獨立有所違背。但較難說明合理性，中國大陸允許保留普通法的制度亦賦予其終審權，且《香港基本法》為連接中國大陸法治與香港普通法治的橋樑，如將法律解釋權完全授權，即有違其限制安排原則，故保留全國人大常委會的解釋權，在《香港基本法》寫下第158條的解釋機制。近幾年不難看出一趨勢，香港終審法院退讓一步，即承認全國人大常委會在任何情況下可做出釋法，但希望不要經常釋法，畢竟對普通法制度有其一定的衝擊。香港移交至今二十年，全國人大常委會做出五次釋法，該釋法頻率雖不高，但釋法問題有所加寬，不僅止於《香港基本法》設計的中央政府事務、國防與外交、中央政府與地方關係等三大塊，特別是對香港政治發展在學術上存在爭論，較難解釋在上述範圍內但不能說完全無關係。
2. 個人認為「人大釋法」對香港國際法治地位的影響不大，就以移交至今二十年的實踐下，香港法治排名未有下降，雖每次釋法時，香港各界會以放大鏡觀察，宣傳香港法治已死，但香港法治並未如此，司法機構發揮一定程度的作用。在第一次釋法後，當時終審法

院五位常任法官考慮是否集體辭職，但集體辭職對香港司法影響甚鉅，決定不辭職並摸索在新的憲政下，中國大陸的權限範圍在哪裡，特別是作為普通法下的法官，對中國大陸制度一無所知的情況下，拿捏香港法治發展的力道有目共睹。當法官按照普通法審理案件時，包括對《香港基本法》的解釋，如全國人大認為解釋錯誤，可重新提請解釋；反之，即按照普通法方式解釋，此為一平衡的過程，因而認為對香港司法獨立的影響較小，但政治權力仍需視後續的發展。

3. 《香港基本法》唯一可提出釋法申請的僅有終審法院，行政長官通常是要求國務院提起釋法，依循中國大陸憲法的相關規定，包括全國人大參委會、委員長會議、國務院、國家軍委等，因行政長官清楚其在《香港基本法》無法提請釋法。談到「人大釋法」對「一國兩制」的影響，個人認為香港人對「一國兩制」的信心，移交至今二十年確實是在下降，特別是對中國大陸的國家認同感，在移交初期相當高，但在雨傘運動後則是往下走，主要影響因素取決於中國大陸領導人與其掌管香港事務的負責人，是否願意將香港作為民主的實驗基地，如對此作風保守，不僅民主選舉進展慢，進而更加使得「兩制」產生矛盾，但該矛盾如解決得越晚，越容易衝擊香港對「一國兩制」的信心。
4. 「一國兩制」仍會存續下去，但就「兩制」而言，中國大陸放開香港政治的可能性較低，將來取決於中國大陸民主程度的發展，如其發展較快，香港的信心將越來越高；反之，發展較慢，即端賴香港人的適應程度，如多數人對政治並未有過高的期望值，對「一國兩制」的多數內容均無影響。據《香港基本法》規定，民主係循序漸進往前發展，僅時間長短的問題，如要求過高恐容易拖緩民主的腳步。《香港基本法》代表著中國大陸與香港關係間的一座橋樑，從香港角度來看，《香港基本法》可謂一地方性的憲法，但中國大陸並不承認，此為對憲法定義的問題。事實上，地方政府可有憲法，因為「一國兩制」、高度自治等範圍均在《香港基本法》中劃定，中國大陸干預僅得透過間接影響人事進行政策安排，且除了政治

外，中國大陸並未有誘因干預其他領域，例如金融市場等。

5. 釋法內容對法官的心證造成影響有其可能性，以第五次釋法而言，從法官的判詞即可看出，法院觀點與律政司一致，且律政司當初提供中國大陸的意見亦為不要釋法，因按照普通法解釋完全可得出同樣的結果，但以中國大陸的角度，認為如法官做出解釋與其不同，與律政司預期的結果亦不同時，在當法院作出判決後再發動釋法推翻，將會造成更大的衝突。事實上，此一問題為對普通法係及大陸法系的理解不同，在香港法律制度下，我們認為案件如進入審理程序，任何機關不得影響法院，在法院作出判決後，立法機關認為該判決對法律理解不對，可透過訂立新法或修法，而不是推翻，如此並未有干預司法獨立。然中國大陸認為「人大釋法」並未干預法院審理案件，且解釋為其的權限，但釋法如是在判決前做出，具有一確定性，中國大陸所要即是該確定性，而當釋法做出後，按照香港終審法院的解釋，各級法院必須遵循解釋內容，且需追溯至《香港基本法》實施之日，故法院未有選擇的空間，此為對香港許多在普通法系下訓練的法官及律師所無法接受的理念。

七、香港浸會大學政治及國際關係學系

(一) 訪談對象：黃偉國助理教授

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 在全國人大常委會釋法前，香港司法獨立是有保障，行政長官不會直接干預司法機構，但釋法後，表面上對香港經濟、社會未有太多影響，但在法律上被挑戰的是原則性問題，中國大陸現在可以如此操作釋法，後續並無法保證其他如政府權利亦可能會被釋法。過去五次釋法中，第一次的釋法對香港人民而言，在於擔心是否中國大陸居民可能進來香港，釋法跳脫政治角度來看，對香港人民日常生活未有太多變化，其因為《香港基本法》中給予全國人大常委會最終解釋權。事實上，法官審理案件時不一定採用「人大釋法」規定進行審查判斷，例如人權概念原則，但要求法官直接採用釋法後的

規定審理案件，勢必對香港司法獨立造成衝擊。

2. 未來如發生國家利益衝突的事件，但全國人大常委會尚未對《香港基本法》做出解釋時，主要視法官用何種原則、角度進行判決，有可能法官是親中國大陸，亦有可能是與政府對立，雖法令規範有明文規定，但最後的結果仍以終審法院為主。就第五次釋法後六位議員資格被免除，其後可能不具備參選資格，雖按規定僅取消資格，但是否能再參加參選，需經過選舉委員會審核過去經歷後做裁定，故決定權在選舉委員會，如不服選舉委員會裁定，則需花費金錢成本在聘請律師申訴訴訟，但不一定能申訴成功，特別是當前香港社會充斥嚴肅氛圍。
3. 香港法治在國際上享有崇高地位，過去在國際上香港法治排名評估方式可能透過民意調查，故「人大釋法」是否凌駕在司法制度影響下，對國際排名而言仍需搭配地方實際社會事件加以討論，惟可確定者，香港對中國大陸仍有經濟利益存在，因而「人大釋法」對經濟層面的影響較少。由於香港年輕人對「一國兩制」、高度自治的信心不足，從「佔中」兩傘運動，平均在 8 人中即有 1 人參與社會運動，除了 928 事件警察動用催淚瓦斯後演變一爭議外，全國人大「831 決定」影響對香港政治制度的安排、梁振英政府的管治。香港移交以來，對「一國兩制」及高度自治的民調滿意度不高，僅有年長者民調結果對當前香港情況滿意，而在香港年輕人對「一國兩制」缺乏信心的情況下，社會動盪的局面將無法預期。
4. 討論 2007 年後普選的規定，當時社會氣氛相對現今為好，但現今的「人大釋法」需與政治情況搭配而論，後續釋法內容仔細規定，做為限制香港高度自治的母法，全國人大常委會每一次釋法均對高度自治有所影響。自 2003 年以來，多數是以政治原則處理民主的問題，令人擔心者，後續是否改以政治真誠或忠誠度的角度審視候選人、立法選舉或行政首長選舉。另一說為自 2013 年至 2014 年，許多爭議發生在投票權，在於候選人提名權及參與權方式規定，雖未被大家提出問題，但候選人提名權及參與權完全被政府控制，而現在又可以《香港基本法》第 104 條加以控制者。

5. 香港年輕人對政治社會矛盾帶來的衝擊越趨強烈，個人認為梁振英在年輕人對政府不滿，採取加強社會控制或在學校推行《香港基本法》教育、愛國教育及中國大陸時期計畫，進而影響年輕人的思維及想法，另在經濟權利對年輕人較不公平的部分，越多給予年輕人工作權利及利益，即可解決其暫時的困難，且相對對政府的反感減少，惟香港的工作文化與中國大陸不盡相同，香港人前往中國大陸工作可能處於被壓榨的情況，故整體環境上並未有所改變。再者，香港政府如不檢討對「一國兩制」及高度自治未有該有的承諾，不滿的因素亦將持續存在。現在香港仍保有言論自由，但如發表文章提及港獨的用詞，可能隔天就會被申訴，導致香港的法律條文難以直接保障人民權利，使得香港人需耗費大量的力氣表達不滿。

八、香港教育大學香港研究學院

(一) 訪談對象：方志恒副總監

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 就「人大釋法」對香港的影響而言，在政治上為悲觀，但在經濟及金融方面則是樂觀看待，此一說法可從幾個面向進行討論，第一需要先對香港法治或司法獨立有較準確的認識，從《香港基本法》頒布以來且仔細閱讀條文，可發現香港法治或司法獨立雖並不完整，但並非不存在。在《香港基本法》的架構下，如無全國人大常委會做出釋法，香港司法具有獨立性，其判決亦是終審且完整，雖《香港基本法》在相關規定中保留香港的獨立司法機構，並賦予其終審權，但在「一國兩制」下，該終審權不具完整性，其因為一般的自治政體不可能有終審權。
2. 終審權的存在，主要為《香港基本法》起草委員擔心中國大陸的法律制度不健全，為免影響香港普通法規範而寫入，另終審權有兩個層面，一是對案件的審理為最終判決，無法被推翻，二是終審法院對法律的解釋為最權威者，不容許挑戰，惟香港終審法院對案件的審理，雖是最終判決，但其對《香港基本法》的解釋並非是最高位

階，次於全國人大常委會，誠可謂為僅有半個終審權。過去在全國人大常委會做出釋法前，香港擁有獨立性且完整的法治制度，但釋法後，香港法官無從選擇，其必須遵循釋法的內容進行判決，儘管全國人大常委會對法律的解釋，不符嚴格的普通法法治原則，如近期的議員宣誓風波所做釋法即是如此。

3. 第二，個人認為中國大陸僅可能在其關注的政治議題發生時，始會對《香港基本法》做出解釋，目前中國大陸對香港問題尚未強硬施壓，但如香港反彈情緒不減，甚至發生香港本土派提倡獨立的聲音加強，對中國大陸管治香港的挑戰增加，不排除其改變對港態度的可能性，惟相信中國大陸亦不願經常透過「人大釋法」處理香港的政治問題，從而限制香港法院的司法獨立。其原因為中國大陸希望在政治上吸拉香港，將香港納入更加直接管制的範圍，但在經濟金融上，仍有誘因維持香港國際金融中心及法治地位，該想法並不是為香港而是為中國大陸本身，此想法可反映在 2014 年的「佔中」運動，當時中國大陸雖說不妥協，但亦表示不開槍、不流血、和平解決，以免破壞香港的經濟及法律制度。
4. 中國大陸對港政策的核心，在於維護香港作為中國大陸對外全面開放的「視窗、橋樑、國際通道」及「超級連絡人」的經濟優勢與特色地位「不變」的問題，但切勿提倡政制改革，並將香港視為「非政治化的國際經濟城市」，即中國大陸在政治議題上不願讓步，不允許香港全面自治，惟經濟金融層面則願意給予香港特許地位。臺灣如維持與香港在經濟、貿易、金融、商業上的緊密往來，毋需過多的擔心，不僅相關法律制度未做改變，中國大陸亦不會切斷臺港交流關係，但政治議題較為麻煩，不可過多的討論。由於中國大陸對政治上的管控採取強硬手段，勢必促使香港民主派、社會運動的參與者及支持者需進一步思考，雖明知有「鳥籠政治」使其政治主張被多方限制，但目前力量不足以改變現狀，加上香港的社會運動未曾停止活動，導致動員及凝聚力減弱，故當前最需要者為轉趨低調並累積實力，以拉長香港民主運動的戰線及希望。
5. 從 1980 年代以來中國大陸對「一國兩制」的想法，即「兩制」為

香港在經濟金融上擁有特許地位，與其他城市不同，但政治上則不願放鬆對香港的全面管治。過去香港民主派期待有普選、自治的空間，惟 2014 年全國人大常委會做出「831」決定後，不僅期待落空，並發起「全民拒絕假普選」的遊行，但參加遊行的市民人數較預期有落差，且未見太多年輕人參與。誠言之，中國大陸認為的「一國兩制」是需要特殊的香港，以「一國」的權力為優先，在政治上可控制、在經濟上可利用香港，但香港民主派或香港人希望的「一國兩制」，是以香港自治、民主為優先，個人認為在共產體制的大環境未有改變下，2047 年後香港「一國兩制」仍將存續，惟在雙方角力拉扯下，香港問題始終是待解的悶局。

6. 中國大陸對港態度從 2003 年開始逐漸收緊，加強對香港政治、經濟及文化的控制，惟在梁振英時期的控制速度過急，引起許多香港人的反彈及社會的不穩定，儘管執行「香港政治新加坡化」的路線正確，但並非是中國大陸期望的慢處理。另香港年輕人在過去五年的時間，養成強烈的本土意識，對中國大陸完全不抱任何期望，亦不信任有「中國認同」的民主派前輩，即所謂的世代之爭，以致香港民主運動不同於過去團結。個人認為香港短期內不再有大規模的碰撞，一是中國大陸的強硬對港政策，但仍不會對《香港基本法》第 23 條要求立法，二是香港天然本土年輕人力量不足，無法成為領導民主運動主流，長期下需視中國大陸政治及整體情況而定。

九、一國兩制研究中心

(一) 訪談對象：方舟博士

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 「人大釋法」雖對香港司法體系未有太大影響，但可能對律師界有所影響，主要原因為 1999 年對香港居留權爭議做出第一次釋法，在判決書中明確記載，對全國人大常委會的解釋權如何看待，包括不受限的司法權，而終審法院法官在每一次釋法後亦有做出回應，內容包括承認香港的司法權，是否可爭辯的憲政條件等，以及終審

法院討論如何提醒全國人大常委會釋法，在此一過程中，雙方的互動頻繁且存在。香港法律制度為普通法規範，但移交後隸屬於大陸法系，儘管大陸法系法律的解釋、審判處理與普通法不同，然大陸法系在經過二十年後亦被香港人逐漸接受，甚至大陸法系的影響逐漸加大，此為「人大釋法」的影響。

2. 香港法院審判過程中無法觸碰有關主權或國家安全的內容，這條界線為清楚明確，《香港基本法》第 158 條明文解釋權屬於全國人大常委會，但其授權香港法院在審理案件時，對《香港基本法》關於香港特區自治範圍內的條款自行解釋，涉及中央特殊關係或中央政府負責的事情，在香港法院做出終審判決前，有義務提醒全國人大常委會做出釋法。對法官是否因釋法內容而做出不同判決，目前看來未有該類情況發生，此將涉及普通法院自己本身內部系統，下級法院依循上級法院，如有現在的判決推翻以前的判決，亦會準備全套的說明及解釋。
3. 個人認為「人大釋法」對香港國際法治地位未有影響，但在香港司法界則有不同見解，主要是法官與律師對「人大釋法」的態度有所不同，其中法官對人大釋法做出諸多評論，律師分為事務律師（Solicitor）與訟務律師（Barrister），其中事務律師認可「人大釋法」，但訟務律師則持否定態度，推測原因在於訟務律師較為接近普通法，認為普通法的法律解釋僅有法庭可執行，批評全國人大不僅是立法機關亦是釋法機關，由於法官釋法為普通法的核心細項，故訟務律師對該系統相當信仰，亦可透過更多實務角度看待問題。
4. 近幾年香港社會運動非常活躍，就中國大陸的態度而言，「人大釋法」並未受到影響，各界爭議性亦有趨弱的現象，但香港社會撕裂程度仍非常厲害，造成信任與不信任中國大陸的人數均增加，而呈現兩個極端的情況。雖香港社會活動發起以年輕人居多，但同一個年齡有不同社會階層，雖在社會上有一定的地位，但是否能掌握社會主流仍不一定，就以 2017 年行政長官選舉即不難看出，整體未有過多的改變，惟社會撕裂程度更為嚴重。事實上，香港產業空洞化的問題越趨嚴重，特別凸顯的原因是香港為小型經濟體，香港移

交前為發展較成熟的經濟體，但現在強調區域性的經濟整合，由市場決定的分工而將經濟與政治的原因混為一談。

5. 香港人的共識為《香港基本法》是保留自由的唯一法律，但香港各界對其價值觀不同，部分是對西方較為認同或對國家認同感較高的族群，此一本身將存在爭議點。事實上，香港法院的主動性強，雙方仍有既定的默契，而界線在判決書中可察覺，其實全國人大常委會的解釋權較為廣泛，香港終審法院亦承認全國人大常委會擁有該項權利。退一步而言，以香港移交二十年來看全國人大常委的解釋亦在形成習慣，但目前最大問題在於，全國人大常委會較為偏向立法者或司法權的角度解釋，以《香港基本法》第 158 條來看，其第一款是解釋全國人大常委的權責，第二款是授權香港法院，但缺乏者為其並未說明解釋單位及解釋方法，導致現在模糊的局面。

十、香港時事評論員

(一) 訪談對象：劉銳紹先生

(二) 訪談人員：賴建宇研究員、林俊宏律師

(三) 訪談紀錄重點摘要如下：

1. 討論「人大釋法」對香港司法、政治及社會制度造成的衝擊，首先在政治操控的層面上，中國大陸的法律制度為政治服務是基本信念，「人大釋法」控制著立法與釋法的權利，雖全國人大無法管治香港，但《香港基本法》的最終解釋權在全國人大常委會，可將不合理透過司法途徑轉變為合理，即利用法律做為包裝政治目的的外衣。自 2016 年 11 月做出第五次釋法至今，共六位立法會議員資格被免除，依據《香港基本法》的規定法院為獨立審判，但「人大釋法」後轉變成公務人員違反宣誓條例，且並未向行政會議申報違反事項。就法律角度看出來，表面上為法院獨立審判，但律政司做為檢控一方，取得無考究的證據提交至法院。中國大陸所謂的依法治國，即係依自行訂立的法律治理國家，從此一方向而言對香港影響甚大。

2. 對政治衝擊方面，中國大陸透過「人大釋法」將政治目的滲透至香港立法會，原民主派可控制關鍵少數的三分之一席位，但在議員資格被免除後，無法守住關鍵少數，就直選的議題而言，如特區政府完全退讓給中國大陸，代表全面棄守香港追求民主的核心價值。香港終審法院可透過《香港基本法》的規定提請釋法，亦有對自治範圍內自行解釋的解釋權，但全國人大常委會的主動釋法否定終審法院判決，且法官在審理案件時，可能產生考慮中國大陸執政當局意見的想法，如近期的「佔中」兩傘運動事件，均朝向中國大陸官方意見進行審理，衝擊香港法律界的意識形態。此外，香港終審法院法官為終身職，現在開放私人律師申請，由特區政府委任制度，再透過晉級制的方式升級至高等法院或終審法院，此晉用方式及升級方式為對香港法律根基的剝奪，勢必對香港司法產生重大的後遺症。
3. 對經濟面的衝擊在於，香港移交中國大陸前，持續有中國大陸公民透過進入香港成為香港公民，但其中可能參雜部分人士因任務性質進入香港；移交後進入香港的審權在中國大陸，透過此一方式進入香港的中國大陸公民，可在香港從事商業行為，其資金亦自中國大陸流入香港，但經商獲利的盈餘不會匯回中國大陸。另香港提供吸引人才的方案，提供中國大陸人民申請或出國留學方式留在香港，甚至可註冊企業經商，但身份並非香港人，中國大陸雖不承認雙重國籍，但承認護照是旅遊證件，此為遊走在法律邊緣，又有陸資銀行發生金融風險事件，中國大陸快速將負責人調回，而不以香港法律進行審判，可謂政治及法律影響經濟層面。再者，中國大陸的官二代多數在香港公司任職進行金融交易，並將潛規則帶進香港，但香港政府無從管理，此為政治經濟文化的商業扭曲，但目前國際上仍信任香港的金融制度。
4. 歷次釋法對香港司法的衝擊，以及對香港未來社會的影響，短期上香港的金融制度至今穩定，合法主流，中國大陸清楚如將香港變成內地某一城市對其無任何好處。事實上，上海、深圳暫均無法取代香港地位，過去上海視為中國大陸的金融中心，現則為國際級金融

中心，包括保稅區、自貿區等以國際條例執行，開放「滬港通」、「深港通」、「債券通」的安排亦是希望可取代香港。目前中國大陸積極建立「滬倫通」，但暫時無法成功，原因在於國際組織尚無法相信中國大陸的法律制度。中國大陸的經濟情況無法以一般經濟理論分析，須透過實務經濟層面經營觀察，且其具有不可預測性，無法評估下一步的情況，而香港短期金融經濟情勢雖未有下行的趨勢，但中長期而言，中國大陸經濟表現不佳，未有改善方案而持續陷入困境，且投資缺口加大時，即為香港內部反對力量凝聚之際。

5. 在每次社會運動或「人大釋法」後，香港人民反抗態度為一股力量的對比，中國大陸認為反抗法律無效，除非以革命的方式進行，但香港人民認為革命無法有效進行，個人認為香港內部問題持續低迷，將有一批香港專業人才移民至其他國家，如此對香港香港不利。短期而言，香港社會存在矛盾不僅難解決且同時加深矛盾，而中國大陸採取以壓制暴力的模式，雖暫時將香港的反抗力量削弱，但中國大陸如無法控制總體經濟運行的規律，亦即中國大陸經濟成長表現持續下行，甚至跌至谷底，可能出現有心人士秋後算帳，此時反彈的力量將會加大。

附錄四：第一次釋法內容全文

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的解釋

第九屆全國人民代表大會常務委員會第十次會議審議了國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的議案》。國務院的議案是應香港特別行政區行政長官根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十三條和第四十八條第（二）項的有關規定提交的報告提出的。鑒於議案中提出的問題涉及香港特別行政區終審法院 1999 年 1 月 29 日的判決對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款的解釋，該有關條款涉及中央管理的事務和中央與香港特別行政區的關係，終審法院在判決前沒有依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定請全國人民代表大會常務委員會作出解釋，而終審法院的解釋又不符合立法原意，經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第（四）項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第（三）項的規定，作如下解釋：

一、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十二條第四款關於“中國其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續”的規定，是指各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，不論以何種事由要求進入香港特別行政區，均須依照國家有關法律、行政法規的規定，向其所在地區的有關機關申請辦理批准手續，並須持有有關機關制發的有效證件方能進入香港特別行政區。各省、自治區、直轄市的人，包括香港永久性居民在內地所生的中國籍子女，進入香港特別行政區，如未按國家有關法律、行政法規的規定辦理相應的批准手續，是不合法的。

二、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款

前三項規定：“香港特別行政區永久性居民為：（一）在香港特別行政區成立以前或以後在香港出生的中國公民；（二）在香港特別行政區成立以前或以後在香港通常居住連續七年以上的中國公民；（三）第（一）、（二）兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女”。其中第（三）項關於“第（一）、（二）兩項所列居民在香港以外所生的中國籍子女”的規定，是指無論本人是在香港特別行政區成立以前或以後出生，在其出生時，其父母雙方或一方須是符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款第（一）項或第（二）項規定條件的人。本解釋所闡明的立法原意以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款其他各項的立法原意，已體現在 1996 年 8 月 10 日全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會第四次全體會議通過的《關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》中。

本解釋公布之後，香港特別行政區法院在引用《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關條款時，應以本解釋為準。本解釋不影響香港特別行政區終審法院 1999 年 1 月 29 日對有關案件判決的有關訴訟當事人所獲得的香港特別行政區居留權。此外，其他任何人是否符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第二十四條第二款第（三）項規定的條件，均須以本解釋為準。

附錄五：第二次釋法內容全文

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一第七條和附件二第三條的解釋

第十屆全國人民代表大會常務委員會第八次會議審議了委員長會議關於提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋(草案)》的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》第七條“二〇〇七年以後各任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”的規定和附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》第三條“二〇〇七年以後香港特別行政區立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序，如需對本附件的規定進行修改，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備案”的規定，作如下解釋：

一、上述兩個附件中規定的“二〇〇七年以後”，含二〇〇七年。

二、上述兩個附件中規定的二〇〇七年以後各任行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序“如需”修改，是指可以進行修改，也可以不進行修改。

三、上述兩個附件中規定的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或者備案，是指行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法及立法會法案、議案的表決程序修改時必經的法律程序。只有經過上述程序，包括最後全國人民代表大會常務委員會依法批准或者備案，該修改方可生效。是否需要進行修改，香港特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共

和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條和第六十八條規定，根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則確定。修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法及立法會法案、議案表決程序的法案及其修正案，應由香港特別行政區政府向立法會提出。

四、上述兩個附件中規定的行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序如果不作修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法和法案、議案的表決程序仍適用附件二關於第三屆立法會產生辦法的規定和附件二關於法案、議案的表決程序的規定。

附錄六：第三次釋法內容全文

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款的解釋

第十屆全國人民代表大會常務委員會第十五次會議審議了國務院《關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的議案》。根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，並徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款的規定，作如下解釋：

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第五十三條第二款中規定：“行政長官缺位時，應在六個月內依本法第四十五條的規定產生新的行政長官。”其中“依本法第四十五條的規定產生新的行政長官”，既包括新的行政長官應依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條規定的產生辦法產生，也包括新的行政長官的任期應依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條規定的產生辦法確定。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十五條第三款規定：“行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定。”附件一第一條規定：“行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會根據本法選出，由中央人民政府任命。”第二條規定：“選舉委員會每屆任期五年。”第七條規定：“二〇〇七年以後各任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。”上述規定表明，二〇〇七年以前，在行政長官由任期五年的選舉委員會選出的制度安排下，如出現行政長官未任滿《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第四十六條規定的五年任期導致行政長官缺位元的情況，新的行政長官的任期應為原行政長官的剩餘任期；二〇〇七年以後，如對上述行政長官產生辦法作出修改，屆時出現行政長官缺位元

的情況，新的行政長官的任期應根據修改後的行政長官具體產生辦法確定。

附錄七：第四次釋法內容全文

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的解釋

第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議審議了委員長會議關於提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第十三條第一款和第十九條的解釋（草案）》的議案。委員長會議的議案是應香港特別行政區終審法院依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定提請全國人民代表大會常務委員會解釋《中華人民共和國香港特別行政區基本法》有關規定的報告提出的。

香港特別行政區終審法院在審理一起與剛果民主共和國有關的案件時，涉及香港特別行政區是否應適用中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策的問題。為此，香港特別行政區終審法院依據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定，提請全國人民代表大會常務委員會解釋如下問題：“（1）根據第十三條第一款的真正解釋，中央人民政府是否有權力決定中華人民共和國的國家豁免規則或政策；（2）如有此權力的話，根據第十三條第一款和第十九條的真正解釋，香港特別行政區（‘香港特區’）（包括香港特區的法院）是否：①有責任援用或實施中央人民政府根據第十三條第一款所決定的國家豁免規則或政策；或②反之，可隨意偏離中央人民政府根據第十三條第一款所決定的國家豁免規則或政策，並採取一項不同的規則；（3）中央人民政府決定國家豁免規則或政策是否屬於《基本法》第十九條第三款第一句中所說的‘國防、外交等國家行為’；以及（4）香港特區成立後，第十三條第一款、第十九條和香港作為中華人民共和國的特別行政區的地位，對香港原有（即1997年7月1日之前）的有關國家豁免的普通法（如果這些法律與中央人民政府根據第十三條第一款所決定的國家豁免規則或政策有牴觸）所帶來的影響，是否令到這些普通法法律，須按照《基本法》第八條和第一百六十條及於1997年2月23日根據第一百六十條作出的《全國人民代表大會常務委員會的決定》的規定，在適用時作出必要的變更、適應、限制

或例外，以確保關於這方面的普通法符合中央人民政府所決定的國家豁免規則或政策。”香港特別行政區終審法院上述提請解釋的做法符合《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第三款的規定。

根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第（四）項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條的規定，並徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會就香港特別行政區終審法院提請解釋的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的規定以及相關問題，作如下解釋：

一、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第（1）個問題。依照《中華人民共和國憲法》第八十九條第（九）項的規定，國務院即中央人民政府行使管理國家對外事務的職權，國家豁免規則或政策屬於國家對外事務中的外交事務範疇，中央人民政府有權決定中華人民共和國的國家豁免規則或政策，在中華人民共和國領域內統一實施。基於上述，根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款關於“中央人民政府負責管理與香港特別行政區有關的外交事務”的規定，管理與香港特別行政區有關的外交事務屬於中央人民政府的權力，中央人民政府有權決定在香港特別行政區適用的國家豁免規則或政策。

二、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第（2）個問題。依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和本解釋第一條的規定，中央人民政府有權決定在香港特別行政區適用的國家豁免規則或政策；依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十九條和本解釋第三條的規定，香港特別行政區法院對中央人民政府決定國家豁免規則或政策的行為無管轄權。因此，香港特別行政區法院在審理案件時遇有外國國家及其財產管轄豁免和執行豁免問題，須適用和實施中央人民政府決定適用於香港特別行政區的國家豁免規則或政策。基於上述，根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的規定，香港特別行政區，包括香港特別

行政區法院，有責任適用或實施中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策，不得偏離上述規則或政策，也不得採取與上述規則或政策不同的規則。

三、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第(3)個問題。國家豁免涉及一國法院對外國國家及其財產是否擁有管轄權，外國國家及其財產在一國法院是否享有豁免，直接關係到該國的對外關係和國際權利與義務。因此，決定國家豁免規則或政策是一種涉及外交的國家行為。基於上述，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十九條第三款規定的“國防、外交等國家行為”包括中央人民政府決定國家豁免規則或政策的行為。

四、關於香港特別行政區終審法院提請解釋的第(4)個問題。依照《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第八條和第一百六十條的規定，香港原有法律只有在不抵觸《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的情況下才予以保留。根據《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》第四條的規定，採用為香港特別行政區法律的香港原有法律，自1997年7月1日起，在適用時，應作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中華人民共和國對香港恢復行使主權後香港的地位和《基本法》的有關規定。香港特別行政區作為中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，必須執行中央人民政府決定的國家豁免規則或政策。香港原有法律中有關國家豁免的規則必須符合上述規定才能在1997年7月1日後繼續適用。基於上述，根據《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十三條第一款和第十九條的規定，依照《全國人民代表大會常務委員會關於根據〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百六十條處理香港原有法律的決定》採用為香港特別行政區法律的香港原有法律中有關國家豁免的規則，從1997年7月1日起，在適用時，須作出必要的變更、適應、限制或例外，以符合中央人民政府決定採取的國家豁免規則或政策。

附錄八：第五次釋法內容全文

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條的解釋

第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議審議了委員長會議提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋（草案）》的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百五十八條第一款的規定，對《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條“香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”的規定，作如下解釋：

一、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條規定的“擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”，既是該條規定的宣誓必須包含的法定內容，也是參選或者出任該條所列公職的法定要求和條件。

二、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條規定相關公職人員“就職時必須依法宣誓”，具有以下含義：（一）宣誓是該條所列公職人員就職的法定條件和必經程序。未進行合法有效宣誓或者拒絕宣誓，不得就任相應公職，不得行使相應職權和享受相應待遇。（二）宣誓必須符合法定的形式和內容要求。宣誓人必須真誠、莊重地進行宣誓，必須準確、完整、莊重地宣讀包括“擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”內容的法定誓言。（三）宣誓人拒絕宣誓，即喪失就任該條所列相應公職的資格。宣誓人故意宣讀與法定誓言不一致的誓言或者以任何不真誠、不莊重的方式宣誓，也屬於拒絕宣誓，所作宣誓無效，宣誓人即喪失就任該條所列相應公職的資格。（四）宣誓必須在法律規定的監誓人面

前進行。監誓人負有確保宣誓合法進行的責任，對符合本解釋和香港特別行政區法律規定的宣誓，應確定為有效宣誓；對不符合本解釋和香港特別行政區法律規定的宣誓，應確定為無效宣誓，並不得重新安排宣誓。

三、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第一百零四條所規定的宣誓，是該條所列公職人員對中華人民共和國及其香港特別行政區作出的法律承諾，具有法律約束力。宣誓人必須真誠信奉並嚴格遵守法定誓言。宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。

附錄九：新任國務院港澳辦張曉明主任重要講話整理

一、慶祝中華人民共和國成立 68 周年籌委會成立大會

- (一) 習總書記在香港期間發表的一系列重要講話，全面回顧了香港回歸祖國 20 年來走過的不平凡歷程，深刻總結了「一國兩制」在香港實踐的成功經驗，精辟闡明了中央治港方略，為「一國兩制」在香港的實踐行穩致遠指明了方向，在香港社會引起了前所未有的強烈共鳴。
- (二) 新一屆特區政府順利開局，香港形勢積極向好。7 月 14 日，再有四名宣誓違法的立法會議員被法庭裁定喪失議員資格，「港獨」分離勢力受到沉重打擊，基本法和全國人大有關釋法的權威得到應有彰顯。8 月 7 日，香港區域法院又對旺角暴亂的三名參與者分別定罪量刑，公義得到伸張，香港法治得到有力維護。7 月 25 日，特區政府公布高鐵西九龍站的「一地兩檢」方案，香港社會主流聲音表示認同，對香港市民出行和生活帶來的便利、對高鐵運行效益和香港長遠發展帶來的好處顯而易見。8 月 1 日，林鄭月娥行政長官委任十名副局長及八名政治助理，新一屆特區政府管治團隊齊整，未來施政令人期待。
- (三) 近五年來香港出現的許多現象，既有其客觀必然性，也有其階段性特徵。經過各方面的共同努力，也包括經歷了一些爭論和較量之後，人們對「一國兩制」的認識更全面、更準確、更深刻了，有關法律制度更健全了，社會正氣進一步上揚，人心更加思穩、思進了。許多朋友對我們說，以習近平總書記出席香港回歸 20 周年慶祝活動取得圓滿成功為標誌，香港局勢正出現回歸以來具有根本性意義的好轉，香港的發展前景令人鼓舞。
- (四) 在推進中國特色社會主義的波瀾壯闊的偉大實踐中，在實現中華民族偉大復興的歷史征程中，形成了具有重大意義的「兩個確立」，一是習近平總書記在黨中央、在全黨的核心地位的確立，二是以習近平總書記治國理政新理念新思想新戰略為主要內容的黨在新時期的指導思想的確立。

- (五) 習近平總書記在慶祝香港回歸祖國二十周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中指出，不斷推進「一國兩制」在香港的成功實踐，是中國夢的重要組成部分。我們在堅定對中國特色社會主義制度自信的同時，也要堅定對「一國兩制」的制度自信。對於香港社會來說，堅定「一國兩制」制度自信，繼續成功推進「一國兩制」實踐，我想目前最重要的就是學習貫徹好習總書記在香港期間的重要講話精神。
- (六) 本人在出席香港廣東社團總會第九屆會董就職典禮時，也談了自己對學習習總書記有關重要講話的體會，強調特別是要把握好六點：一是堅持全面準確地理解和貫徹「一國兩制」方針，準確把握「一國」和「兩制」的關係，切實增強國家意識；二是堅持依法治港，嚴格按照憲法和基本法辦事，切實增強法治意識；三是堅持以愛國者為主體的「港人治港」以促進在愛國愛港旗幟下的團結包容，切實增強團結意識；四是堅持聚焦發展，著力發展經濟、改善民生，切實增強發展意識；五是堅持促進內地與香港的交流合作，走優勢互補、共同發展的道路，切實增強與國家同發展的意識；六是堅持加強對青少年的教育引導，為他們的成長成才積極創造條件，切實增強關愛下一代的意識。(2017年8月10日)

二、習近平結束三日視察行程後在香港機場發表講話

- (一) 推進粵港澳大灣區建設框架協議和興建香港故宮文化博物館合作協議，就是中央大力支持香港的重要成果。習主席表示，中央政府將一如既往地支持行政長官和特區政府依法施政，支持香港發展經濟、改善民生，支持香港在推進「一帶一路」建設、粵港澳大灣區建設、人民幣國際化等重大發展戰略中發揮優勢和作用。習主席還表示，中央有關部門正在積極研究出台便利香港同胞在內地學習、就業、生活的具體措施，為香港同胞到內地發展提供更多機會和便利。今天上午，習主席會見新任特首林鄭月娥時，還專門就如何務實推進香港參與「一帶一路」建設，打造綠色金融平台，在生物醫療、人工智慧等領域加強

與大灣區其他地區的合作、實現互補共贏，作出了明確指示。

- (二) 習主席向香港社會、海內外、國際社會明確宣示了中央政府對香港的大政方針、治港方略，告訴大家中央實行「一國兩制」的初心不會改變，決心不會動搖。我看到有的媒體報道講，香港市民最希望從習主席口中聽到的一句話就是「一國兩制」方針不會變，這一願望無疑是實現了。
- (三) 針對香港回歸二十年來，特別是近幾年來「一國兩制」實踐中遇到的新情況、新問題、新挑戰，習主席高屋建瓴地作分析，強調要全面準確理解和貫徹「一國兩制」方針，並指出，對這些問題要正確看待，理性分析，不能簡單歸因，更不能採取情緒化的態度，甚至陷入「泛政治化」的漩渦。習主席還明確地闡述了對一些重大原則問題的立場和看法，澄清了在涉及「一國」與「兩制」關係、中央與特別行政區關係方面的一些模糊認識，劃出了不可觸碰的底線。這些都是為了確保「一國兩制」在香港的實踐始終沿著正確軌道前進。
- (四) 習主席對如何繼續成功地推進「一國兩制」在香港的實踐，如何有效維護法治，如何發展經濟、改善民生、推進民主、促進和諧等，提出了一系列重要理念、思想和主張，為香港未來發展指明了大方向。特別是習主席在今天上午慶祝大會上提出的「四個始終」、對特別行政區新一屆政府提出的「三句贈言」和昨天對香港社會各界代表人士提出的「四個帶頭」，針對性都很強，對「一國兩制」在香港的實踐行穩致遠、對香港特別行政區提高管治水準、謀劃長遠發展，都有重要指導作用。
- (五) 習主席站在戰略和全局高度，提出了推進「一國兩制」在香港成功實踐是中華民族偉大復興中國夢的重要組成部分這一重要論斷；鼓勵大家要相信自己、相信香港、相信國家；要消解戾氣、增進和氣、弘揚正氣，匯聚愛國愛港強大正能量；要關心青年，幫助他們解決實際問題，為他們成長、成才創造良好條件。這些都有利於香港社會凝聚共識，激勵香港社會各界人士自覺融入到為中華民族偉大復興中國夢而共同奮鬥的壯闊征程

中（2017年7月1日）。

三、紀念香港基本法頒布週年研討會

（一）基本法頒布二十五年來，特別是香港回歸十八年來，隨著社會實踐的不斷豐富，人們對「一國兩制」和基本法的認識不斷深化，基本法的權威愈加顯現。儘管在這個過程中曾出現過不少爭論甚至角力，總體效果是《香港基本法》日益根植於社會，深入於人心。現在回過頭來看，如果不是1999年終審法院關於吳嘉玲案的判決出了問題，香港社會不會對基本法的解釋制度特別是全國人大常委會享有的解釋權有充分的瞭解；如果不是過去兩年在全港範圍內展開的關於行政長官普選方案問題的大討論，很多人不會深究《香港基本法》第45條和附件一有關規定的具體含義及其立法原意，也不會清晰地瞭解中央處理行政長官普選問題的原則和底線。雖時至今日還有人抱著所謂「公民提名」、「政黨提名」等主張不放棄，但不可否認的是，認為這些主張符合《香港基本法》的人確實越來越少了。從這個角度說，這次政改工作雖然沒有實現行政長官普選法案通過的目標，但在「一國兩制」方針和基本法的宣傳推介和普及教育等方面，仍可謂成效顯著。

（二）香港特別行政區政治體制的特點為何，講行政主導者有之，講立法主導者有之，講三權分立者有之，講行政、立法既相互制衡又相互配合者有之。眾所周知，政治體制是指政權的組織形式與活動原則，核心是權力配置關係。判斷一個國家或地區實行何種的政治體制，應當也只能是以其憲制性法律的規定及其實際運作情況作依據。就香港的政治體制而言，基本法起草時經過激烈爭論，最後形成基本法第四章「政治體制」的現行規定，涵蓋六節共62個條文。此為起草委員會集中內地委員和香港委員的集體智慧，按照「一國兩制」方針，針對香港的實際情況，專門為香港特別行政區「量身定做」。既未照搬內地的政治體制，亦無照抄其他國家和地區的政治體制，是有「自主知識產權」的「香港版」政治體制。

- (三) 香港特別行政區的政治體制是在中央政府直轄之下、實行以行政長官為核心的行政主導、行政與立法既相互制衡又相互配合、司法獨立的政治體制。這一表述也可以簡明扼要地概括為以行政長官為核心的行政主導體制。有些人以《香港基本法》中根本找不到「行政主導」這四個字為由而否定這一政治體制的特點，這個論證是不可靠的。正如美國憲法沒有寫明《司法獨立》，不等於美國就沒有司法獨立。對此，蕭蔚雲教授曾專門著文作過分析，指出香港基本法關於政治體制的規定貫穿了以行政為主導的原則，還專門列舉了香港基本法中二十多處體現行政主導的規定。
- (四) 香港特別行政區的政治體制是「一國兩制」下的一種嶄新的地方政治體制，對應的是單一制國家中享有高度自治權的一個地方行政區域和地方政權。香港特別行政區享有的高度自治權都是來源於中央的授權；香港特別行政區政權機構設置及其相互關係的決定權、政治體制發展包括普選制度的最終決定權，都是中央所擁有的；香港特別行政區的政治體制與國家的政治體制存在密不可分的關係，它不僅是特別行政區內部的一種治理體系，也是中央政府對香港特別行政區治理體系的一個組成部分。這種地方政治體制的定位和屬性及在特別行政區行政、立法、司法三權之上之外存在的中央的權力，也決定了三權分立這種通常建立在主權國家完整權力形態基礎上的政治體制，對香港特別行政區頂多只有參考和借鑑價值，而不可能完全適用於香港特別行政區。
- (五) 在「一國兩制」下，中央不直接管理香港特別行政區自治權範圍內的事務，不介入特區政府的日常運作。中央對香港特別行政區實行管治的主要途徑和抓手，就是行政長官。包括中央處理與香港特別行政區有關的外交和國防事務、任免主要官員、解釋基本法等，都是通過行政長官這個環節進行的。根據基本法的規定，香港特別行政區行政長官具有雙重身份，既是香港特別行政區政府的首長，也是香港特別行政區的首長，同時對

中央人民政府和香港特別行政區負責。對上而言，行政長官由中央政府任命，代表整個特別行政區向中央政府負責，包括負責執行基本法，執行中央人民政府就基本法規定的有關事務所發出的指令等。對下而言，行政長官是特別行政區行政機關的最高首長，享有行政決策、人事任免等廣泛權力。此外，行政長官還負責聯結立法機關，對立法會的產生辦法有同意權，對涉及公共開支、政治體制和政府運作的特殊政策法案有專屬提案權，對立法會通過的不符合香港特別行政區整體利益的法案有一定的發回權，對拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案的立法會有一定的解散權。再者，行政長官還負責聯結司法機關，對推薦法官的獨立委員會部分人選有委任權，對各級法院法官有任命權，對刑事罪犯有赦免或減輕刑罰的權力等。故行政長官不僅是行政機關的組成成員，行政長官的權力也不僅僅限於領導特區政府，「雙首長」和「雙負責制」使行政長官具有超然於行政、立法和司法三個機關之上的特殊法律地位，處於特別行政區權力運行的核心位置。

- (六) 香港特別行政區的行政管理權涉及社會政治、經濟、文化、民生等方方面面，關係到市民的衣食住行，相對於立法權涵蓋面更大，影響更直接，作為更主動。行政管理權的主動和主導地位還體現在：一是政府擁有絕大部分的立法創議權，特別行政區政府擬訂並提出法案、議案，經行政會議討論後，向立法會提出。二是立法會議員不能提出涉及公共開支、政治體制及政府運作的法案、議案，這方面的法案、議案只能由政府提出。三是政府提出的法案、議案應當優先列入立法會議程。四是立法會議員提出涉及政府政策的法案、議案，在提出前必須得到行政長官的書面同意。五是在表決程序方面，政府提出的法案只需要簡單過半數即可通過，而立法會議員個人提出的議案、法案和對政府法案的修正案須按分組點票辦法進行。六是行政長官擁有立法相對否決權，即立法會通過的法案須經行政長官簽署、公佈，方能生效；行政長官有權拒絕簽署法案，發回立法會重議，發回法案須以三分之二多數通過，即使再次通過，

行政長官如果拒絕簽署，在其一任任期內可以解散立法會一次。七是雖然政府要向立法會負責，但這種負責只是定期向立法會作施政報告、答覆立法會議員的質詢等，立法會無權對政府提出不信任案迫使行政長官或政府高官辭職。行政長官涉嫌有嚴重違法或瀆職行為，立法會對行政長官的彈劾案，須報請中央政府決定。八是行政長官決定政府官員或其他負責公務的人員是否向立法會作證和提供證據。

- (七) 行政主導並不意味著行政管理權獨大，不是說立法會要放棄對行政機關的監察責任，更不會妨礙立法權和司法權的正常行使。關於行政和立法之間的關係，基本法草委會主任姬鵬飛先生在《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法（草案）〉及其有關文件的說明》中將之概括為「既互相制衡又互相配合」。行政機關享有較大的決策制定權，同時受到立法會的制約和監督；立法會享有立法權，行政要對立法負責，但不是立法主導。基本法的許多規定都體現了行政和立法之間制衡中有配合、配合中有制衡的關係。比如第 64 條明確規定了特區政府對立法會負責、定期作施政報告、答覆議員質詢等內容；第 73 條規定立法會有權經由一定的程式彈劾行政長官；第 55 條規定行政長官可以委任立法會議員擔任行政會議成員等。對於司法獨立，基本法也給予了充分的保障。第 19 條明確規定「香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權」，確立了司法獨立的原則。為保障該原則的實現，第 85 條進一步規定「香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。」(2015 年 9 月 13 日)

附錄十：「『人大釋法』對香港司法之影響」期末報告初稿審查委員綜合意見與答覆表

審查建議與意見	答覆
<p>一、王文杰院長</p> <p>(一)「一國兩制」是中共非常有意思的政治制度設計，政治制度要透過一些檢視才能去理解它的運作。先從 2016 年的第五次釋法來看，從法律的角度，它的法源是中國憲法第 67 條以及立法法第 45 條，之所以會引起軒然大波，係在於它在香港終審法院判決後雖不能否定其判決，但卻用立法解釋來否定該案中香港法院對於基本法的司法解釋，從而削弱香港終審法院審判的影響，這一作法不符合香港長期形成的法治傳統和慣例，此外也與香港基本法第 19 條（香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權）、第 81 條（原在香港實行的司法體制，除因設立香港特別行政區終審法院而產生變化外，予以保留）不甚和諧，對香港已經根深蒂固的司法獨立傳統形成了極大的衝擊與影響。在過去的四次釋法中也沒有出現法院審理案件「後」，全國人大常委會用法律解釋的形式對該案的預期審理效果予以「否定」或「限制」。從法律角度看，此次全國人大常委會的法律解釋在香港基本法第 158 條的運用比較牽強，不是運用該條規定的常態（香港終審法院提出，全國人大常委會解釋），而是以非常態的方式進行，其利弊得失值得檢討。法治強調的是依法行政，依法而行，而非動輒以特殊情況為由作「例外」處理，畢竟「例外」的發出很可能是對法治精神的一個衝擊。從政治角度看，如果要保障香港的長期繁榮和穩定，全</p>	<p>(一)謝謝審查委員就香港情勢變化之觀察分享，研究團隊敬表贊同，已參照委員意見增補相關論述。「人大釋法」的確衝擊香港法治之精神，其因為香港仍實行普通法，在普通法體系下僅有法庭可解釋法律，故每一次釋法對香港法治精神均有影響。而就歷次釋法內涵來看，動用釋法權之特殊情況主要是涉及政治、獨立與國家主權之問題上。</p>

<p>國人大常委會適當克制應該是更明智的選擇。</p>	
<p>(二)本計畫的相關國內座談會部分，與會人士都是國內對於此一議題的專家，在香港部分的訪談中，相關受訪的當事人，也很具有代表性，但對於法律面的見解和闡釋略少，另外在文獻的使用上，很多是參考香港的相關論述，但其實臺灣、中國大陸的代表性文獻也有，中國大陸學術界對香港釋法的文章至少有 20 篇，如果可以做為對照，將可更清楚釐清差異點之所在。</p>	<p>(二)謝謝審查委員的意見，研究團隊已增補法律面之論述，並在文中重新引入中國大陸代表性論點，包括齊鵬飛、饒戈平、張定淮等。惟中國大陸學術論著較鮮明，支持「人大釋法」無損香港司法獨立之表述方式較為強烈。故本研究最終呈現者為經研究團隊吸收後，表達自身看法之內容。</p>
<p>(三)論文中提出了許多的數據與闡述內容都缺乏出處，建議補充。另外，本報告是國內的委託案，但文中許多文字表述，團隊習慣以中國大陸的表述，建議還是以臺灣的行文內容為宜，例如「程式」應改為「程序」；「實踐」應改為「實務」等等。</p>	<p>(三)謝謝審查委員的意見，研究團隊就內文相關數據及論述出處進行補充，並將部分行文內容調整為臺灣表述方式。</p>
<p>(四)頁 28 所稱 1981 年之法律解釋工作的決議，是中國大陸司法解釋的法源依據，並非立法法上法律解釋的法源，二者定位並不相同。本次的釋法是透過立法法第 45 條所做的立法解釋，並不是司法解釋。</p>	<p>(四)謝謝審查委員的意見，已參照意見於第 31 頁補充說明決議與立法法之差別。</p>
<p>(五)從法律制度適用的角度上看，全國人大常委會的法律解釋權是中國憲法所授予，香港基本法又將全國人大常委會的這一權力的部分內容授予了香港的普通法院，因而香港法院根據此項授權獲得了對香港基本法的解釋權。不同的是全國人大常委會對於香港基本法所有條文都有解釋權，而香港法院享有的是對香港基本法部分條文的解釋權。全國人大常委會授予香港法院解釋的範圍，全國人大常委會是否還保留對授出事項事務的解釋權？這一部分建議研</p>	<p>(五)謝謝審查委員的意見，終審法院在吳嘉玲案中確立全國人大常委會之釋法權為「全面而不受限制」，並非僅限於自治範圍以外之條款，且《香港基本法》第 158 條明文全國人大常委會有最終解釋權，故其對授權之事項事務仍有解釋權，但全國人大常委會並未有對自治範圍作出解釋。惟有論者謂⁶⁵，全國人大在制定《香港基本法》時已將法律解釋權授予香港法</p>

⁶⁵ 參閱蔡耀昌，人大釋法衝擊「一國兩制」紅線，前哨，第 310 期，2016 年 12 月，第 56-57 頁。

<p>究團隊應再做更精確的闡述與法理上的釐清。</p>	<p>院，而全國人大常委會僅保留由終審法院提請釋法之「被動釋法權」，因其認為全國人大常委會無論是香港法院審案前、審案中乃至審案後均可主動釋法，且釋法又不限於特區自決條款以外之條文，即不需有終審法院提請釋法程序及內容之規定。</p>
<p>二、林泉忠副研究員</p> <p>(一)從五次釋法的過程可以看出香港本身和陸港關係的變化，特別是在香港情勢的變化上有其重要性，就我個人的觀察來看，現在中共對香港的治理方向是以法制獨，以法律來強化一國，削弱兩制的趨勢越來越明顯，包括最近6位議員的資格、佔中學生領袖入監、一地兩檢都是用法律的程序來處理，以平息香港人的疑慮，因為香港是一個法治社會，用法律來處理問題相對比較容易得到社會的理解。</p>	<p>(一)謝謝審查委員就香港情勢變化之觀察分享，獲益良多。</p>
<p>(二)本報告使用了很多二手的資料，個人覺得在參考書部分，使用了過多中資出版社的專書，包括三聯、中華書局、商務印書館等，這些論著親中觀點較為明顯，是否對立論的客觀性帶來影響，不無疑慮。例如：第53頁倒數第4行提到「香港移交至今二十年，全國人大常委會僅進行五次釋法，展現出尊重『兩制』並保證香港依法高度自治之態度」，這句話在香港應該會引起很多不同意見，特別是民主派人士一定不會認同；文中提到「釋法與破壞一國兩制沒有關係」，這句話在香港也會引起很大的挑戰，事實上，釋法意味著干預香港的內政，干預過多，造成現在很多人說兩制變成1.5制，是否僅維持經濟自主就叫作維持「一國兩制」，要再釐清。</p>	<p>(二)謝謝審查委員的意見，研究團隊已就內文各處之用字遣詞及論述進行調整，避免引起過度偏重某一方立場之疑慮。而在參考文獻部分，由於討論香港問題之專書主要在三聯、中華書局等上架，可獲取之資源較完整，惟本研究亦有參考香港民主派學者及中國大陸學者之論著，並在綜合各方意見後寫入研究報告，對立論客觀性之偏頗影響較小。</p>

<p>(三)結論特別談到對臺港關係的影響，但第 81 頁並沒有提到如何影響，略顯不足。此外，政策建議部分較無新意，本人也有一些政策上之建議，提供貴會參考：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、520 後新政府啟航至今已一年半，對香港政策的印象是低調、保守，但香港有如臺灣之一道屏障，一旦香港完全失守，中共將集中精力應對臺灣，因此制定戰略清晰、「積極低調」的香港政策極為重要。 2、善用臺灣駐港機構在兩岸關係為「冷和平」時期的特殊存在，積極扮演緩和兩岸緊張關係的角色。可善用香港的特殊位置，積極促成兩岸之間由民間二軌至半民半官 1.5 軌的對話。中共「十九大」之後應該會出爐一個新的對臺政策，會需要臺灣的合作、對話，二軌的對話應不用以九二共識為前提。 3、善用臺港民間良好關係，透過兩岸三地的交流等形式，拉近兩岸民間社會之距離，提高兩岸之和平指數，但要謹慎處理港獨與臺獨的交流，這點很難限制，但官方如何介入一定要細膩、謹慎，避免形成臺灣當局支持港獨的印象。 4、考慮於兩岸關係極為緊張之際，有條件放行香港出生的馬前總統訪問香港，以促進臺港友好關係、並緩和兩岸的緊張關係。 	<p>(三)謝謝審查委員的意見，研究團隊已參採相關內容增補於第五章第二節中，第一點及第四點政策建議，並於第 90 頁補充對臺港關係之影響等論述。</p>
<p>三、蔡文軒副研究員</p> <p>(一)報告中提到人大專門委員會的職能，這是很重要的部分，以人大對香港的釋法來說，到底是哪一個委員會提出的？其背景、專業性和香港的關係如何？只有人才能提出法律，有沒有可能把關於人大釋法的專門組織內部的結構去做分析、統計，甚至去比較不同委員會的成員。此外，報告中提到香港直選的問題，把這些問題提出來做釋法，這個想</p>	<p>(一)謝謝審查委員的意見，研究團隊參照相關意見於第二章第三節二中，增補對「人大釋法」有重大影響力的香港基本法委員會主任委員與副主任委員之經歷。</p>

<p>法到底是如何得來的？很有可能是由一些前例中得來的，中共非常擅於借重歷史、與時俱進。所以釋法的產出是經由哪些智庫或專門委員會很重要。</p>	
<p>(二)政策建議中提到要關注「十九大」後港澳協調小組的換班，除了栗戰書外，協調小組內部主任的角色也很重要，另外內部機構的排序如何？第一部門是哪個都很重要。</p>	<p>(二)謝謝審查委員的意見，由於港澳工作協調小組內部組織，需於2018年3月決定全國人大常委會委員長後始能確定，目前尚無法得知內部排序，惟可確定者，張曉明就任國務院港澳辦主任，而王志民接任香港中聯辦主任，就前者公開講話態度及後者為習近平舊部，不難發現未來對港政策仍走強硬手段，以「一國」原則為優先。</p>
<p>(三)另外有一些零星的問題：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、資料蒐集建議作者增加對香港民眾，或是在臺就學的香港學生之訪問，以增加資料的價值性與可信度。 2、第二章第三節提到幾次的人大釋法，這部分的重要性甚高。是否可以請作者製作圖表，來為讀者歸納這幾次釋法的重點與差異。 3、第二章對人大釋法的寫作甚為流暢。但建議再增補人大釋法的提出流程，以圖表的方式，為讀者扼要說明，人大釋法的提出流程與處理程序。 4、頁 35-36，作者提到三種人大釋法的提出方式，包括全國人大常委會提出、國務院提出，以及香港終審法院提出。是否可以請作者扼要補充，這三種提出的差異，並做出分析。 5、頁 51 提到香港的政治體制是一種「行政主導」模式，非常精確。但這個概念提出的方式過於突兀，是否請作者補充 	<p>(三)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1、謝謝審查委員的意見，惟直接對香港民眾或在臺的香港學生進行訪問有其難度，研究團隊以香港的大學民意調查中心之統計數據，佐證本研究相關資料之價值性及可信度。 2、謝謝審查委員的意見，研究團隊於第 31 頁增補歷次釋法之重點與差異分析表。 3、謝謝審查委員的意見，研究團隊於第 25 頁增加全國人大常委會之釋法流程圖。 4、謝謝審查委員的意見，研究團隊於第 31 頁以表格方式整理提請釋法類型並說明差異。 5、謝謝審查委員的意見，有關行政主導模式之解釋及論述，於第 7-8 頁分別以論述及註腳之

<p>相關文獻，對於「行政主導」做出扼要的解釋與闡述，來方便讀者理解。</p> <p>6、第四章第二節，在頁 64-66 提到人大釋法與「一國兩制」的關係，是非常重要的議題。是否可以請作者用圖表，來從法源的角度，去摘錄「人大釋法」與「一國兩制」相關規定衝突的地方，讓讀者清楚理解，中共在進行人大釋法與「一國兩制」政策的鋪陳時，有哪些地方自相矛盾。</p> <p>7、頁 73-74，討論臺灣對港澳情勢變化之因應，內容甚為重要，但目前討論的篇幅相對有限。建議作者擴增這部分的篇幅。</p> <p>8、第五章第一節的研究發現，可以再強化政治對法治的影響。長久以來，外界對於中共的司法爭議，一直圍繞在黨大還是法大的問題。建議作者從政治的角度，去強化香港釋法的爭議，一直圍繞在政治氛圍的改變。</p> <p>9、頁 73，關於臺灣對港澳情勢變化之因應，由於議題之重要性，建議再強化篇幅。除了現有內容，建議作者以條列式或表格式的方式，針對香港情勢的哪個變化，臺灣進行哪種方式的因應，來使得問題與答案更綱舉目張，便於讀者理解本研究之經緯。</p> <p>10、註釋部分可以再加強。例如頁 12 講到區域法院僅有權處理涉及 100 萬港幣之案件，應該補充註釋；頁 14 講到人大專門委員會等內容，也應該增補註釋。請作者再審視全文，適當的補充註釋，以增加報告的完整性。</p>	<p>方式呈現。</p> <p>6、謝謝審查委員的意見，就有關「人大釋法」對「一國兩制」之衝突或影響，於第 41 頁以表格方式呈現。</p> <p>7、謝謝審查委員的意見，有關臺灣因應港澳情勢變化之內容及重要性，研究團隊於第 80-81 頁增補相關論述。</p> <p>8、謝謝審查委員的意見，有關政治問題對香港法治之影響等論述說明，增補於第 87 頁。</p> <p>9、同第 7 點處理方式。</p> <p>10、謝謝審查委員的意見，研究團隊已於第 13 頁及第 16 頁增補註釋，增加研究報告完整性。</p>
<p>四、陸委會</p> <p>(一)五次釋法可以分成三種類型：包括行政長官提起的、全國人大常委會主動提出的，以及香港終審法院提出的，這三種類型的差異請製表並歸納分析，特別是</p>	<p>(一)謝謝審查委員的意見，研究團隊於第 41 頁以表格方式整理提請釋法之類型，並說明差異及對「一國兩制」與司法獨立</p>

<p>主動、被動釋法的差異及其對於一國兩制、司法權獨立的影響等。</p>	<p>之影響。</p>
<p>(二)本報告有趣的地方在於立法、修法、釋法都在人大，且釋法不僅在香港，在中國大陸人大也可以釋法，請補充說明此有沒有破壞一般英美法系、大陸法系國家中所採行的三權分立原則？</p>	<p>(二)謝謝審查委員的意見，有關一般英美法系、大陸法系所採行之三權分立與香港政治制度之不同，已增補於第二章第四節中國大陸與香港法律解釋制度之差異。</p>
<p>(三)中國大陸的體制運用到香港，為什麼特別在選舉權、人民自由表達言論等基本人權上主動介入，是為維持「一國」還是要達成什麼目的？請再論述。</p>	<p>(三)謝謝審查委員的意見，對言論權、選舉權被中國大陸政治體制直接干預之相關論述增補於第 87-88 頁。</p>

