

中國因素



第一章

一國兩制怎麼了？

葉健民

香港城市大學公共政策學系教授

踏進2017年，香港人對一國兩制的信心陷入了一個前所未有的低點。銅鑼灣書店事件內地人員跨境執法、全國人大就梁頌恆、游蕙禎的立法會宣誓程序進行釋法等事例，都令不少市民對中央政府信守高度自治承諾的決心，產生很大懷疑。再往前回看，2014年國務院新聞辦公室發表的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，以至後來爆發的雨傘運動，也同樣顯示出兩地在很多基本概念和價值觀念上有着差距與分歧。

本文的目的，在於為大家回顧《基本法》中高度自治原則背後的基本考慮，並且對目前的兩制分歧成因作出初步的探討。最後文章也會提出一些緩解矛盾的建議，以求令大家在思考一國兩制前景時，能有一個分析問題的參照。

一國兩制設計的幾個關鍵考慮

一國兩制的設想，是鄧小平當年為解決香港主權問題的大膽設想，他在1984年時，便有過這樣的闡述：

中國政府為解決香港問題所採取的立場、方針、政策是堅定不移的。我們多次講過，我國政府在1997年恢復行使對香港的主權後，香港現行的社會、經濟制度不變，法律基本不變，生活方式不變，香港自由港的地位和國際貿易、金融中心的地位也不變，香港可以繼續同其他國家和地區保持和發展經濟關係。我們還多次講過，北京除了派軍隊以外，不向香港特區政府派出幹部，這也是不會改變的。我們派軍隊是為了維護國家的安全，而不是去干預香港的內部事務。我們對香港的政策五十年不變，我們說這個話是算數的。¹

鄧小平的總思路是承認差異，彈性處理分歧，所以即使如資本主義和共產主義兩個制度的基本矛盾，也可以透過妥協性的制度安排，令兩者共存共生。

1. 鄧小平（1997）。〈一個國家，兩種制度〉。載於中共中央文獻研究室（編）《一國兩制重要文獻選編》。北京：中央文獻出版社。17-20頁。

在具體設計上，它有幾條主要思路：

- (1) 保持香港的原有經濟制度為大前提。《基本法》容許九七後香港特別行政區享有相當優厚的經濟自由，包括自行發行貨幣、管理邊境海關、獨立身份加入國際組織等權力，而財政上也不用向中央上繳收入，這些都是維持香港資本主義制度相當重要的內容；
- (2) 特區政府可享有不低於英治時期的自治權。在設計九七年後中央與特區關係時，殖民地時期倫敦與香港的權力關係，是一個很重要的參考。簡單來說，在中央眼中，《基本法》容許香港的自治權，不會低於九七年前的程度，甚至會超過當年的水平。例如英國君主可以單方面為殖民地立法、否定立法局通過的法律、委任港督安排等，這些原則實際上也一併納入《基本法》的內容中。在若干範疇上，特區政府更享有較諸回歸前更多優惠，例如中央不會在九七後委派內地官員出任特區官員，而香港也會成立終審庭，就自治範圍內的案件作最終裁決，而九七後特區政府也無須承擔軍費開支。對中央來說，英國人給予香港的自治權，中國政府不單會繼續容許，同時也會給予更多額外權力；

(3) 國家主權是一個凌駕性原則，而非單純象徵性符號。在承諾高度自治之餘，如何體現宗主國的權威地位，是一個至為重要的設計原則。就是說，即使中央願意容讓香港可以在九七後享有前所未有的高度自治，但在若干重要環節中，中央必須保持關鍵的否決權力。這些權利，主要體現在人事任命和法律問題上。行政長官作為特區的首長，必須向中央人民政府負責，而他的任免權力亦完全為中央所擁有。而作為落實行政長官施政理念的問責官員的任免，也同時必須由中央決定。此外，《基本法》的修改和解釋，中央也保持絕對的控制權。作為全國性法律，《基本法》的修訂權和解釋權，為全國人大擁有，而它對《基本法》的解釋，也必須為特區法庭在作出相關裁決時採納和遵守。香港的意見也許會受到考慮，但最終決定權還是在中央權力機構手上。

單一制國度下的高度自治

在理解一國兩制下的自治權限時，一個很重要的認知，是中華人民共和國是奉行單一制制度的國家。

所謂單一制 (Unitary System)，是指在處理中央與地方政府的分權安排時，一切權力均源自中央的模式。這種制度有幾個制度特點：

- (1) 中央與地方政府屬於從屬關係，並非對等地位；
- (2) 地方政府可以享有各種自治權力，但必須透過中央授權產生；
- (3) 這種權力下放，一般以全國法律形式列明，其制訂與修改權，也為國家議會擁有；
- (4) 由於一切權力源自中央授權，所以並不存在「剩餘權力」 (Residual Power) 這個概念，就是說假如中央沒有明言授予的權力，便不可理解為地方政府可以自動擁有。

簡單來說，在單一制國家中，中央與地方關係並不是一種對等安排，而是有明確的高低之分。

這種制度，與另一種普遍處理中央地方分權的制度：聯邦制 (Federalism) 的邏輯，剛好完全相反。

以美國為例，就上述四點來說，聯邦制的設計便截然不同：

- (1) 聯邦制強調全國與地方政府是一種夥伴關係（Partnership），地位平等，只是各自有不同權限，各司其職，沒有高低之分；
- (2) 地方政府權限由國家憲法保障，憲法為全國最高法律，地位尊崇，一般情況下它的修訂程序遠較修改一般法律艱難，通常必須有中央與地方政府及議會共同參與及同意方可修改，而非中央權力機關可單方面更改分權內容；
- (3) 聯邦制國家的出現，一般為若干主權國家為了發展和政治原因，同意結盟為一個更大政體，過程中願意放棄若干權力以組成聯盟。所以從邏輯上，既然權力原本來自這些現今已成為地方政府的單位所有，於是便有所謂剩餘權力的概念產生。就是說凡是憲法中沒有說明屬於中央，又未有明令禁止地方不可行使的權力模糊地帶，原則上便應由地方政府享有。如出現具體爭議，將由法庭作出仲裁。

所以，聯邦制與單一制的分別，並不在於地方政府享有自治權力的多少，而是分權辦法、憲法保障和處理分歧上的異同。要理解香港的高度自治，就必須明白單一制的運作原則。

預料之中與意料之外

一國兩制在過去二十年來跌跌碰碰走下去，是意料之中，但也有意外之處。

意料之中的，是在兩地對一些關鍵的原則和概念存在着根本的分歧。

第一，是關於普選的問題。港人對民主的追求清晰而堅定，是要在參選、提名和投票三個選舉環節上同時體現政治平權的原則。在立法會選舉上，公眾要求議席全數由直選產生，功能組別全面退場。在普選行政長官的安排上，也要求體現人人平等同等精神。然而，對於雙普選，北京一直強調要「循序漸進」、「按實際情況」謀定而後動，令到回歸以後民主進程緩慢，遠遠脫離民情。而人大八三一決定，更完全顯露中央對普選的扭曲理解。決定指出：

按照香港基本法的規定，香港特別行政區行政長官既要對香港特別行政區負責，也要對中央人民政府負責，必須堅持行政長官由愛國愛港人士擔任的原則。這是「一國兩制」方針政策的基本要求，是行政長官的法律地位和重要職責所決定的，是保持香港長期繁榮穩定，維護國家主權、安全和發展利益的客觀需要。行政長官普選辦法必須為此提供相應的制度保障。²

2 《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及2016年立法會產生辦法的決定》（2014年8月31日）。

在中央眼中，所謂特首普選必須由她信賴的政治特權分子組成的提名委員會先作篩選，方由公眾選擇。這種設計確保了中央不喜歡的人不會有參選機會，但這種重重設限講究特權的選舉制度，與香港群眾要求的民主，相差太遠。

第二，對法治的追求，特別是司法獨立的理解上，兩制也是矛盾重重。香港由一個小漁港發展為國際金融中心這個成功故事，背後的其中一個主要支柱是完善的法律體系。在這個體系下，營商環境穩定，商貿合同絕對受尊重，而任何商業糾紛都能在一個公平的法律平台上得以解決。這種法治制度，箇中關鍵是司法獨立原則得以落實。所謂司法獨立，是指法官判案時能不受任何外界（包括政府）干預，可以單憑自己對法律和案情的理解，在公平地考慮訴訟雙方的陳辭後，專業地無私地去做出裁決。然而，司法體系在國內卻以另一套邏輯運行。儘管改革以來內地政府不斷致力提高法庭地位，但法官判案時要考慮其判決的社會效果和政府的態度，似乎依然被視為理所當然。中央政府也一直強調特區內要「三權合作」，認為法庭應配合特區政府施政，不應作出有礙行政部門工作的裁決。這種要求，與香港社會尊崇的司法獨立、法律之前人人平等的原則，完全背道而馳。

第三，是行政立法關係的問題。同樣地，中央政府認為立法機關必須與行政機關合作，不要成為它的絆腳石，事事反對。在中央眼中，行政長官由她任命，就是體現中央意志的代

理人，所以「行政主導」是理所當然的，立法會可以反映民意，卻不可以此來壓制政府，而應該盡量與行政部門合作。《基本法》也有不少限制立法會權力的條文，例如立法會除非得到特首同意，否則便不能提出涉及政府架構或公共財政的法律建議或動議，又如在處理由議員提出的動議，便必須以分組點票方式進行。這些安排，確實會限制了立法會的角色。但在港人眼中，所有公共權力必須受到制衡，而監察政府始終是議會應有之義。所以市民深信特首要向中央負責，但也要向香港人負責，而這種雙重效忠原則，其實早已在《基本法》確立。但中央官員近年不斷強調特首的「凌駕性地位」，只令兩制間的矛盾更添張力。這些分歧，恐怕早已在意料之內，亦構成了回歸以來多次的磨擦。多次政改失敗、國務院《白皮書》出台以至雨傘運動爆發，皆源於對這些理念的不同理解。但九七以後，也有不少發展，是我們想像不到，令到兩制關係更添緊張。這當中，中國的快速崛起，是完全超乎想像。

改革早期，鄧小平的期望是在上世紀末中國人民收入翻兩翻，目標是人均國民生產總值達到1,000美元。沒有人會想過，21世紀的今天，中國的總體經濟實力已經超越日本、德國，成為了僅次於美國的經濟體系，而其外匯儲備也由80年代的不足1,000億美元，去到今天的近3萬億美元水平，並成為了世界經濟增長的火車頭。這種改變，當然是因為改革開放政策大大提高了生產的積極性，促進了企業的經營效益，令中國產品在國際市場更具競爭力。但這種巨變，也與國際形勢改變有着莫

大關係。沒有人會預測到，上世紀末以來，世界經濟會承受兩場金融危機。兩場災難性的金融風波，一場源自亞洲，一場來自美國，但都重創環球經濟，而美國更是首當其衝。而更沒有人會想到美國會禍不單行，2001年遭受到史無前例的恐怖襲擊。但美國對「九一一」的反應，反而令自己蒙受更大的創傷，阿富汗與伊拉克的兩場反恐戰爭，曠日持久耗費巨大，對本已疲弱的美國經濟來說更是雪上加霜。美國的快速末落，卻為中國崛起提供了機會。憑着龐大的購買力，中國忽然成為拯救在破產邊緣努力掙扎的歐洲各國的白武士。中國巨龍，也不再是一個抽象的學術概念。

中國的快速興起，也令香港面對很多從來沒有預見過的問題陸續出現。大陸遊客大量湧入，雙非孕婦來港產子，內地資金托高樓市等現象，大家在80年代時是無法想像的。但在中國人民富裕起來的情況下，價格的差距已無法阻止大陸群眾來港購買各種服務。這種大量消費力的湧入，固然會刺激本地經濟，但也帶來承受力問題。可以看到，香港從來沒有為如此快速中港融合作好準備，所以在軟件（政府間的跨境合作平台）和硬件（運輸物流基礎建設）都完全配合不上這個趨勢，以致令到產生更大磨擦。而這種兩地民眾間的張力，結合兩制在政治上的對立矛盾，便構成一個極為緊張的氛圍，令一國兩制舉步為艱，甚至不進則退。



近年來香港人對一國兩制的信心下降，對港人治港和高度自治的權限懷有質疑。

處理中港矛盾：先易後難

要化解這些矛盾，談何容易，但一國兩制是否成功，已與香港的命運分不開，我們還是要想辦法去解開這個結，或者至少去嘗試緩解箇中張力。這裏，或許我們可以分開幾個層次去思考。

最起碼的緩解辦法，是從具體業務問題入手。中港矛盾，正如前述，是由很多個具體問題糾纏在一起。所以我們可做的，便是把一些具體困難逐步處理，把張力一點一點地化解，不要令情況惡化下去，以創造一個較理想的氛圍。如何加強對內地遊客接待管理、怎樣提高大陸移民數量和質量上的限制挑選、如何改善在食物安全、環境保育、基建工程、治安情報等環節上政府與政府之間的跨境合作，這些不涉政治的業務問題，能化解一個，中港兩地便少一分張力，不失為解決中港矛盾的一個起步點。

但法治問題上的分歧，始終只能靠內地機構的自律。我們可以做的，是不厭其煩、立場堅定地指出司法制度一旦被破壞對香港構成的災難性後果，要中央政府明白隨意解釋《基本法》的社會代價，以及必須禁止各部門的跨境執法的嚴重性。香港人必須堅守這條底線，有必要時以清楚而響亮的聲音去表明立場，去捍衛這個不可動搖的制度資產。

要解決中港矛盾，令一國兩制港人治港高度自治理念回歸正軌，說到底關乎政制問題，沒有雙普選，中央沒有辦法令

香港人相信她真的有信守高度自治承諾的決心，兩地的互信也永遠不能確立，特區善治也不可能出現。2014年全國人大的八三一決定，為特區政制定下了一個相當不合理的框架，嚴重窒礙了香港民主發展，也與常識理解中的普選承諾不符。解鈴還須繫鈴人，中央政府務必要重新審視人大八三一決定，為香港民主發展創造更大空間。

結語

一國兩制五十年不變的道路，已經差不多走了一半路程。不幸的是，這條路似乎愈走愈窄。往後的日子怎樣走下去，有賴中港兩地回歸到當年鄧小平的務實精神，重新認識他那種接受分歧的胸懷和解決問題的智慧。