

「一國兩制」實踐一週年 回顧與展望

王家英

香港海峽兩岸關係研究中心

「一國兩制」實踐一週年
回顧與展望

王家英

香港海峽兩岸關係研究中心

1998

作者簡介

王家英博士為香港中文大學香港亞太研究所研究統籌員、香港海峽兩岸關係研究中心秘書長、香港崇正總會副理事長、香港創建學會副秘書長。

「一國兩制」實踐一週年：回顧與展望

作 者：王家英

出 版：香港海峽兩岸關係研究中心

◆ 地址：香港灣仔摩利臣山道 84-86 號

崇正大廈 9 字樓

◆ 電話：(852) 25749882

◆ 傳真：(852) 28347749

版 次：一九九八年八月第一版

印 刷：傳真廣告印刷公司

國際書號：962-85267-9-0

定 價：港幣 20 元 ◆ 臺幣 80 元

版權所有・翻印必究

「一國兩制」實踐一週年

回顧與展望

王家英

引言

不覺間，香港的「一國兩制」回歸已一週年。儘管北京政府和特區政府分別多番表示回歸後「一國兩制」在香港得到全面落實，而且十分成功，¹但撇開這些華美辭令，究竟我們該如何看待香港這一年來的經驗呢？顧往所以能夠瞻來，系統地總結過往一年的實踐經驗，應是我們更完善地在香港落實「一國兩制」的基礎。本文的目的，正是要對香港的「一國兩制」一週年實踐作出系統性的回顧，並在這基礎上前瞻其未來的發展。

總結經驗的標準

要總結經驗，先必須有一些標準。對於檢驗「一國兩制」在香港有否落實，以及是否經得起考驗，有七項標準相當重要，包括：

2 「一國兩制」實踐一週年

(一) 北京政府有否對香港的「一國兩制」運作進行干預。「一國兩制」的最重要前提是北京政府不干預香港特區事務，任何形式的干預均會損害香港現有體系的運作，甚至使「一國兩制」有名無實。

(二) 「一國兩制」的核心原則「港人治港」有否取得制度性發展。這裏所謂「港人治港」的制度性發展，主要是指民主政治。民主政治之所以對香港落實「港人治港」重要，是因為它以制度的方式呈現和凝聚港人的集體意志，而離開這制度，我們無從窺見港人的真正集體意志。換言之，我們需要探問的是，作為「港人治港」的制度基礎的民主政治，在回歸後有否取得應有的發展。若然民主政治在回歸後不能有所發展，「港人治港」也就難以得到真正的落實。

(三) 香港原有的公民自由與法治有否得到延續和發展。公民自由與法治是香港社會發揮潛能、公平競爭、自我完善的最重要基礎之一。在回歸前，香港社會和國際社會對「一國兩制」最關注的焦點之一，便是香港的公民自由與法治，擔心它們在回歸後有所改變，使香港人熱愛的生活方式和行之有效的制度失去保障。

(四) 特區政府有否展現出有效管治的能力。「港人治港」除了需要民主政治作為制度性保障外，特區政府對香港的有效管治，也必不可少，否則所謂「港人治港」也將無以為繼。

(五) 香港與台灣的关系有否得到維持和發展。由於港台關係對香港的發展異常重要，也是香港對外關係和兩岸關係的重要一環，如果港台關係不能維持，「一國兩制」必然受到損害。

（六）香港有否保持其國際地位。香港的其中一項獨特性，是其國際化，如果回歸後其國際地位倒退，「一國兩制」也無可避免地蒙上陰影。

（七）香港民意對「一國兩制」的實踐是否滿意。民意乃制度穩定的一方重要基礎，香港民意對「一國兩制」的實踐是否滿意，自然是量度「一國兩制」運作的一項不可或缺的指標。

上述七項標準遍及兩制之間的關係、香港的民主發展與自由及法治狀況、香港的自治發展與能力、香港的對外關係，以及香港民意的趨向，應有相當的周延性。²

北京對港政策

首先，就回歸後北京政府的對港政策看，它明顯是在可能的範圍內和不違反其政權利益的前提下，盡力維護、落實其對特區事務的不干預政策，這可從以下數點反映出來：

（一）由於過去新華社香港分社社長周南和港澳辦主任魯平對特區政府（包括行政長官董建華）的產生有相當重要的影響，回歸後北京政府特別安排此二人之職位由與特區政府沒有太多牽纏的廖暉和姜恩柱取代，使得特區政府更能從容放手地處理內部事務。

（二）回歸後解放軍雖進駐香港，但在近一年中，解放軍在香港均保持十分低調，縱使偶然在媒體曝光，其表現也十分友善得體，對特區政府的獨立運作完全沒有造成負面的衝擊。³

（三）回歸後，中國外交部駐特區特派員公署按照《基本法》的規定，負責主理香港的外交事務，但並沒有公開干

預香港的內部事務，而在主權國關係層次以下的香港對外關係，特區政府也有相當高的自主性，並沒有因回歸而受到損害。事實上，從種種跡象顯示，回歸以來，外交部駐特區特派員公署與特區政府保持相當良好的合作關係。

（四）過去香港一些對港英政府採取強烈批判態度的「親中」媒體，包括《文匯報》和《大公報》，回歸後對特區政府表現得相當友善和支持，不僅沒有對特區政府的運作構成壓力，而且更成為特區政府政策的重要支持者和維護者。

此外，當香港經歷亞洲金融風暴衝擊，港元遭受國際投機者狙擊，北京政府為了確保香港經濟的穩定，先後多次表示強烈支持特區政府捍衛聯繫匯率的決心，同時重申人民幣不會貶值，以免對港元的穩定構成不必要的壓力。明顯地，在回歸之後，北京不僅力圖向香港社會和國際社會表現出不干預特區事務的誠意和決心，而且在不干預的前提下為特區的穩定提供助力。北京政府清楚認識到，沒有特區的穩定，「一國兩制」也難有真正落實的基礎。

雖然如此，在回歸之後，北京政府對特區的運作顯然仍然未能完全放心，這可從它仍然讓新華社香港分社和中共香港工委繼續在香港存留和運作反映出來。這正是本文前面特別指出北京政府的不干預政策是以香港不違反其政權利益為前提的原因。眾所周知，這兩個機構（為同一人所領導，即新華社香港分社社長），一直是北京政府在香港的權力中心，在港英殖民統治時代更對港英政府進行了嚴厲的批評和激烈的鬥爭。問題是，這兩個機構在《基本法》中並無合法的地位，在回歸後它們具有甚麼身份、扮演甚麼角色、與特區政府的關係如何等，均無任何法律可資解說、澄清，使人

很難不懷疑這是北京政府在暗中干預特區政府自治施政的工具。⁴事實上，在去年全國人大產生和今年首屆立法會選舉的過程中，據聞新華社香港分社便曾積極介入，⁵並因此而引起香港輿論不少的批評。⁶無論有關的報道或傳聞是否屬實，北京政府不避嫌疑地讓新華社香港分社和中共香港工委繼續在香港存留，應多少是一種兩手準備的考慮，但如此一來，它們的存留對「一國兩制」的運作也就很難完全避免帶來困擾以至衝擊。

「港人治港」與民主政治

在「港人治港」的制度化發展方面，由於北京政府與英國政府就港英立法局的過渡上無法達成共識，北京政府被迫在回歸當日解散由香港民意產生的立法局，並成立由北京政府單方面主導產生的臨時立法會，⁷使得香港的民主進程因回歸而中斷，特區政府的認受性也因而受到一定的打擊。⁸這對北京政府來說也許事出無奈，但毫無疑問地成為香港「一國兩制」回歸的主要憾事，因為不論國際社會或香港社會，均擔心北京政府利用臨時立法會干預特區政府的運作，使「一國兩制」這構思一開始運作便蒙上陰影。相信是有鑒於此，為了減少傷害，也為了卸去這不必要的包袱，回歸以後特區政府即積極籌備及推動第一屆立法會選舉。有關選舉已於五月二十四日結束。從結果看，這次選舉有兩項特別值得關注的地方，一是投票率從過去平均不足四成大幅增加至五成三，另一是儘管北京政府主導的特區籌備委員會和特區政府藉改變選舉方法以減低「民主派」當選的機會，⁹「民主派」在地區直選仍以平均約七成的得票率大舉重返立法議會。¹⁰

高投票率不僅打破了傳統上關於香港人政治冷感的偏見，而且更直接反映出香港市民的政治參與在回歸後已轉趨積極，這對進一步要求開放政治體系、加快民主步伐，必將構成壓力。另一方面，「民主派」大舉回朝，自然有助強化其爭取民主的信心與實力，再加上民氣可用，未來香港民主政治運動必將在「民主派」的大力推動下，加速進行，從而牽動到香港內部和香港特區與中國政府之間的新一輪政治角力與互動。

無論如何，新產生的立法會已於七月正式運作。換言之，香港的民主進程在經歷了有關的歷史轉折後已重新出發。就目標而言，香港民主政治的全面落實必將以行政長官和立法會全面直選為終極訴求。但對於這樣的目標，不僅《基本法》沒有清楚的時間規定，香港社會、特區政府和北京政府三者之間也無明顯共識；今後這三方力量如何相互妥協，為落實香港民主政治的終極目標而找尋出各方可以接受的進程與形式，仍將是「一國兩制」的重大考驗。¹¹

公民自由與法治狀況

就政治層面看，由於北京政府嚴格地採取了不干預政策，回歸後特區政府基本上維持了社會和政治的平穩，公民自由和法治也沒有太大改變，使香港社會和國際社會對香港的「一國兩制」實踐產生了一定的信心。

然而，必須指出，儘管公民自由和法治沒有重大的改變，憂慮及挑戰還是存在的，例如在公民自由方面，以下事件便引起了香港社會不同程度的關注：

(一) 一九九七年六月三十日，江澤民及李鵬到港，逾百名警員在香港會議展覽中心外包圍十多名示威者，更播放貝多芬交響樂掩蓋示威聲浪。

(二) 一九九七年七月一日，香港市民支援愛國民主運動聯合會（簡稱支聯會）舉行「七一」大遊行，警方曾以粗麻繩分隔遊行人士與市民，並發出口頭警告。

(三) 一九九七年七月十六日及同年八月二十九日，「四五行動」成員在臨時立法會會議廳拉起橫額抗議，後被警方成功檢控定罪。

(四) 一九九七年七月十八日及十月二十九日，臨時立法會先後兩次通過暫緩實施劉千石於一九九七年六月二十七日被立法局通過的私人草案。該草案修訂人權法，將適用範圍由涉及政府或公共當局的關係，延伸至私人之間的關係。

(五) 一九九七年九月二十一日，李鵬及朱鎔基到港出席世界銀行年會，五名示威者其後被控阻差辦公及襲警罪名。

(六) 一九九七年九月二十三日，「四五行動」反世銀示威，逾二百名警員包圍十多名示威者。

(七) 一九九七年十月十日，也就是回歸後的第一個「雙十節」，警方勸喻市民不可在公眾地方揮舞「青天白日滿地紅旗」，並拆除在公眾地方懸掛的有關旗幟。

(八) 一九九八年一月一日，支聯會元旦大遊行，兩名遊行人士毀壞國旗及區旗，被警方檢控定罪。

(九) 一九九八年一月五日，楊尚昆訪港，示威者在前港督府外被抬走。

(十) 一九九八年二月十一日，喬石訪港，六名示威者被警方以行為不檢及阻差辦公為由拘捕。

(十一) 一九九八年二月二十五日，臨時立法會以四十五票贊成、五票反對，通過廢除劉千石私人法案。

(十二) 一九九八年三月四日，全國政協常委徐四民在全國政協會議上公開批評香港電台，指香港電台利用公帑批評特首董建華及特區政府。其後政務司司長陳方安生對徐氏的言論公開表示遺憾，認為這會予人邀請北京政府干預「一國兩制」的錯覺。

(十三) 一九九八年三月七日，香港職工會聯盟抗議一酒店推遲發花紅予被辭退員工，遭警方罕有地以《噪音管制條例》票控一幹事使用揚聲器。

在法治方面，下列事件也帶來或多或少的衝擊：

(一) 一九九七年七月七日，三名大律師就馬維騷涉嫌妨礙司法公正一案，挑戰臨時立法會法理地位，指其通過的《回歸法》沒有效力。上訴庭其後裁定臨時立法會具合法地位，理由是特區法院不可質疑全國人大的決定。(二) 一九九七年七月八日，臨時立法會緊急立法，規定無證兒童要取得居留權證明書才能來港定居。

(三) 一九九七年七月九日，無證兒童家長開始入稟法院，要求按《基本法》為子女取回居留權。法庭其後裁定居港權具合法性。法院又裁判回歸前已抵港的兒童可享居港權，七月一日後才抵港的則需要遣返大陸。無證兒童已就後者向終審法院起出上訴。

(四) 一九九八年二月，就前立法局議員劉慧卿向新華社香港分社索閱個人檔案，過了一年才回覆，律政司決定不起訴新華社香港分社社長姜恩柱。

(五) 律政司司長梁愛詩決定不起訴涉及「造數」案的星島集團主席兼全國政協委員胡仙，但她拒絕解釋原因。

（六）臨時立法會通過法律適應化草案，以「國家」一詞取代官方，使新華社香港分社可凌駕本港部份法例。

上述事件在香港社會先後引起了不同程度的爭議及批評，批評的焦點包括警察部門濫用警權以壓縮公民自由空間（公民自由方面的例一、二、三、五、六、七、八、九、十和十三）、¹² 香港左派陣營有意借助北京政府收緊香港的言論自由空間（公民自由方面的例十二）、¹³ 臨時立法會透過凍結及廢除劉千石的私人法案以收緊公民權利（公民自由方面的例四和十一）、¹⁴ 臨時立法會的公正性和合法性問題（公民自由方面的例四和十一及法治方面的例一、二、三和六），以及律政司的公正性問題（法治方面的例四和五）。¹⁵

對許多批評者而言，上述事件雖不致使香港公民自由和司法獨立蕩然無存，但畢竟「提醒我們不可過於樂觀，而需要時時警惕和反省，捍衛和堅持法治和人權等原則，不容許任何倒退。」¹⁶ 尤其是考慮到對未來公民自由發展有深遠影響的《基本法》二十三條還未正式立法，香港的人權和法治明顯仍有不少的變數，值得加倍注意。《基本法》二十三條規定：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」¹⁷ 在這一條條文中，「叛國」、「分裂國家」、「顛覆中央人民政府」、「竊取國家機密」等牽涉國家行為的概念，在香港現有的法律體系中並無明確位置，但它們與公民權利和自由卻經常處於某種緊張的對立地位，故此，未來關於這些概念的具體立法，鬆緊之間，必

然對香港的公民權利和自由帶來截然相反的意涵。單就這一點而言，當有關的立法仍未塵埃落定之前，又怎能對香港的公民權利和自由完全樂觀？

特區政府的自治能力

對於特區政府而言，儘管香港的政治回歸大致平穩，但回歸後的發展卻似乎諸事不順。首先，回歸不久即爆發了嚴重的亞洲金融風暴，而且迅速地戳破了港英時代遺留下來的泡沫經濟，香港的經濟遭受強烈而持續的衝擊，迄今為止，樓市和股市已大幅調整五成，經濟出現負增長，失業大軍高達十四萬人。雪上加霜的是，在經濟快速步向衰退的過程中，香港也出現了各種大型災變或官僚行政錯失，包括 H5N1 禽流感的爆發、某政府醫院誤將漱口水當退燒藥配給百多名幼童服用、毒菜事件、毒魚事件、「紅潮」事件等，對香港社會造成或長或短的恐慌，有些事件甚至對經濟造成直接打擊。

上述接踵而來的重大事故無可避免地對新成立的特區政府帶來嚴峻的挑戰。事實上，特區政府在應付有關挑戰的過程中，暴露出不少的管治能力問題和體制矛盾問題，使其管治威信嚴重受損，民意的不滿持續上升（下詳）。造成特區政府管治能力下降的原因包括：

（一）特區政府剛成立不久，缺乏獨立處理重大危機的經驗。

（二）「一國兩制」使北京政府不敢貿然干預香港事務，但對於新成立的特區政府，也同時失去在遭遇巨大危機時一些具體的支持和指導。

（三）特首董建華和其行政會議領導班子的大多數成員均非來自原來的官僚架構或港英時代的主流精英，在權力與行事上與原來的高官班子存有一定的隔膜和矛盾。

（四）香港的高官班子出自文官系統，經長時間的資歷累積與連番考核逐漸形成，而非出自政治任命，故此縱使推動政策失敗或行政失當，他們均無需為負政治責任而下台，使得董建華政府失去藉高官班子的重組而創造新局的靈活性。

（五）由於新政權成立不久，一方面領導層因欠缺經驗而對問題掌握不足，無法對官僚體系提供有力和清晰的指引，另一方面官僚體系還未形成與新領導層的合作和互信默契，故此在危機處理上趨於保守和畏首畏尾，進一步癱瘓了特區政府的應變能力。

（六）後過渡期香港因泡沫經濟而持續繁榮，再加上回歸前社會普遍存在「末日」心理，在這兩方因素相互配合之下，造成很多官員倨傲自滿，危機意識不足，甚至對各方標準要求降低，得過且過。

（七）臨時立法會缺乏民意基礎，減低了特區政府對民意的警覺性。

（八）在管治策略上，特首董建華企圖以非政治化的宏大遠景直接強化民意對他的支持和認同，但急速惡化的經濟環境不僅使他的策略完全落空，經濟和其他問題的快速政治化反使他和特區政府陷於各種政治勢力的包圍與攻擊，進一步削弱了特區政府的管治威信。¹⁸

對於上述問題，除了臨時立法會一項外，特區政府迄今似乎仍未有強烈的自覺，更遑論具體的解決方法。從種種跡象看，特區政府的有效管治暫時仍未有全面失控的危機。但

必須警惕的是，若然上述問題持續不獲解決，市民旋轉升高的信心危機勢必導致特區政府更嚴重的管治困難，屆時特區政府能否收拾殘局，必成疑問。

港台關係發展

在港台關係發展方面，由於回歸前港台當局雙方已就港台之間的空運、海運和台灣駐港機構及人員的留存等達成共識並作出務實的安排，因此港台關係在一九九七年七月一日基本上能平穩過渡。不過，整體而言，回歸後的港台關係只能算是強差人意，既沒有重要突破，也無嚴重倒退。在這過程中，特區政府方面雖受到北京政府在一九九五年六月通過的「錢七條」的制約，但仍有較大的主動權，而台灣方面則礙於兩岸關係的僵局，相當被動。¹⁹遺憾的是，就一年的回歸經驗看，特區政府基於種種原因，並沒有善用這主動權，除了在回歸之初委任特別顧問葉國華專責與台灣駐港最高代表鄭安國溝通港台關係事務外，港台關係並沒有太多具體的進展。²⁰直至今年六月，特區政府才因香港旅遊業大幅衰退而稍為放寬台灣旅客進入香港，但也僅止於擁有台胞證的台灣旅客免簽證停留香港七天而已。事實上，對於回歸後港台關係的發展，台灣當局便有不少批評，包括：

（一）台灣駐港機構與特區政府的接觸受到頗多的限制，使得特區政府處理對台事務的效率反而不如港英時期。

（二）台灣官員赴港簽證屢受刁難，導致台灣想主動加強台港經貿、金融關係的意願受阻。

（三）台灣往港旅客所需的簽證辦理緩慢，減低了他們訪港的意願。²¹

扼要言之，特區政府沒有積極改善港台關係的原因包括：

（一）特區政府與北京政府的關係還在培養之初，不想過早觸及敏感的港台關係問題，以免傷及中央和特區的關係。

（二）回歸後大型的事件和危機接踵而至，特區政府根本無暇專注處理港台關係的發展。

（三）在港英統治時代，港台關係政策乃由英國外交部專責處理，港英撤出之後，新成立的特區政府並沒有處理港台關係的機制、人員及經驗，而要建立有關的機制、培訓所需的人員，以及形成可資參考的經驗必須較長的時間方能有成。

（四）如前所說，特區政府領導層與官僚體系仍未完全建立合作和互信的默契，基於官僚體系的保守傾向和考慮到港台關係的敏感性，主事官員在處理港台關係時自然更加小心翼翼，畏首畏尾，進一步壓抑了港台關係的開拓。

從北京政府的角度看，「一國兩制」不僅是香港回歸中國的制度安排，而且也有「垂範」台灣的作用。²² 要真正達到「垂範」台灣的目的，回歸後的港台關係絕不應僅止於維持回歸前的狀況，而是應有更大的發展和空間。在這一意義上說，回歸後港台關係的停滯不前，顯然並不符合「一國兩制」的制度構思，特區政府必須多作努力。

香港的國際地位

在香港的國際地位方面，由於回歸後北京政府展現出不干預特區事務的決心，和特區政府對國際資本繼續採取公平

對待的態度，香港的國際地位基本上得到維持。然而，必須注意的是，國際社會對香港的「一國兩制」實踐並非毫無疑慮，例如在回歸前，世界各國如英國、德國、美國、澳洲等對北京政府堅持成立臨時立法會便表達了不同程度的保留，相信這也是特區政府在回歸後迅速籌備首屆立法會選舉的重要推動力量之一，目的當然是要化解國際社會的疑慮。回歸之後，儘管特區政府迅速推動首屆立法會選舉，但歐盟、英國、美國等國際組織或國家對選舉方法的複雜性（這次選舉包含了功能組別、選舉委員會、地區直選採用比例代表制三種不同的選舉方式）也甚表關注，認為這並非香港民主政治的自然開展。此外，國際社會對香港的言論自由和司法獨立也無法完全放心，例如新加坡《海峽時報》（*The Straits Times*）便曾就「港台事件」和「胡仙事件」表達了其對香港能否真正落實「一國兩制、港人治港」的憂慮。²³

不過，迄今為止，這些保留、關注、憂慮等還是零碎的，充其量是一些預警性的訊號，並不反映國際社會對香港「一國兩制」的信心已出現根本的動搖。事實上，國際社會對回歸後的香港的整體評估基本上是正面和肯定的。例如英國政府對於「一國兩制」在回歸後首六個月的運作表示肯定，認為法制、新聞自由、公務員留任及效率、政黨活動、公民權、示威遊行、新聞自由及香港的經濟表現，均並未出現太大的變動。此外，根據英國政府的觀察，北京政府對「一國兩制」表現得相當克制和尊重，基本上能信守《中英聯合聲明》和《基本法》，並未試圖干預香港的事務，而且駐港解放軍也十分低調，沒有對香港社會造成任何負面的干擾。²⁴ 又例如，美國政府對香港回歸一年所作的報告也指出：回歸後的香港並無重大改變；北京政府對於香港特區政