

## 我們的憲制是怎樣煉成的

— 寫在回歸 25 周年

梁愛詩

1997年7月1日，國家恢復對香港行使主權，洗脫百年恥辱，《香港特別行政區基本法》（基本法）開始在香港實施，在憲制而言，香港掀起了新的一頁。香港的法律基礎是《中華人民共和國憲法》（憲法）和按憲法第31條通過的基本法：憲法和基本法構成香港的憲制，也是「一國兩制」實踐的基石。因此，從制度上來說，1997年7月1日開始，香港有個穩健的憲制法律基礎，但正如習近平主席所說：“法律的生命在於實踐”，在過去二十五年，香港走過不平凡的道路，經過不少的挑戰，跌宕起伏，但總是在穩固的基礎上，砥礪前行，不斷地建立和完善了它的憲制，有賴全國人民代表大會通過的數次決定和人大常委會的五次法律解釋，還有普通法下遵循先例(stare decisis)的原則，憑著堅定的信心，一步一步地把憲制鞏固起來，豐富了「一國兩制」的內涵，并漸漸地融入國家管治體制中而不失其特性。面對由亂及治、由治及興的局面，回顧這二十五年憲制建設的歷程，有利香港日後的發展。

### 歷史背景

「一國兩制」的構思，源起新中國成立之初領導人和平解放臺灣的意願，認為只要國民黨承認中華人民共和國的主權，其他制度都可以商量。隨著兩地領導人相繼去世，談判便擱置起來。1982年，鄧小平先生提出的「一國兩制」概念經已成熟，成為解決香港、澳門和臺灣歷史遺留下來的問題基本政策方針。

有了這個概念，必須要有法律基礎，因此，1982年當國家修改憲法時便加入了第三十一條，即：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區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。”

經過兩年的外交談判，中英兩國在1984年12月19日簽署了《中英聯合聲明》，國家決定于1997年7月1日對香港恢復行使主權。隨後，國家根據憲法第三十一條展開制定基本法的工作，歷時四年零八個月的時間，多次在內地和香港就草案徵求意見，最終在1990年4月4日由全國人民代表大會通過，規定香港特別行政區實行的制度和政策，正式把在香港實施的「一國兩制」法律化。因此，中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法共同構成香港的憲制。

### 臨時立法會與《香港回歸條例》

在回歸前，中央籌謀應對不少港英政府的挑戰，抵禦搶先立法的企圖和其他手段，完成順利過渡。按原來基本法的設計，港英時代最後一屆立法局的議員，如符合基本法的規定，毋需經過選舉，自動成為特區政府第一屆立法會議員。惟最後一任港督單方面推出政改方案，大幅度改變選民基礎，使「直通車」的計劃被破壞。如果沒有一個機關去執行立法會的工作，整個政府便癱瘓起來。因此，1996年3月24日全國人民代表大會香港特區籌備委員會作出「關於設立香港特別行政區臨時立法會的決定」，它的工作報告在1997年3月14日得到全國人民代表大會批准。臨時立法會可通過必不可少的法律和處理必不可少的事宜。1997年2月23日，全國人大常委會通過議案，除了香港法例中的24條，因全部或部分抵觸基本法而不被採用外，原有法例都被採用為特區的法律。1997年7月1日，臨時立法會通過《香港回歸條例》，所有法律上的一切權利和義務得到確認和延續，法律訴訟、司法體系、公務員體系、法律上的權利和責任，繼續

生效，并確認了經它審議的法例。故此，新政府得以馬上運作，無縫交接，順利過渡。

新政府開始運作，臨時立法會的法律地位馬上受到挑戰。在特區訴馬維騏案，被告人聲稱臨時立法會并非按基本法產生，因而它通過的《香港回歸條例》是無效的，回歸前以英女皇名義提出的檢控隨著主權的變更失效。幸而在短期內上訴庭頒下裁決，確認籌備委員會有權決定設立臨時立法會，這決定亦是經過全國人民代表大會批准籌備委員會的工作報告而得以確認，裁判肯定了全國人民代表大會作為國家最高權力機關的權威。

### 人大常委會的法釋解釋權

人大常委會的法釋解釋權來自憲法第 67(4) 條。基本法第 158 條，重申這項憲制上的權力，特別是對基本法的解釋權。它也規定了對香港法院有限度的授權和終局判決前法院必須提請人大常委會作出解釋的情況。這個制度與普通法熟識的司法解釋權有所不同，因而在回歸初期引起許多誤解，例如：法律解釋權只屬於司法機關；只有在法院提請時人大常委會才可以釋法；釋法推翻法院的裁決權、影響司法獨立、剝奪特區法院的終審權；釋法等同修改基本法等。這些批評顯示有些人對中央和特區關係的不瞭解，對憲法的權威不瞭解，對回歸的事實和新憲制未接受。經過五次人大常委會的法律解釋，這個制度已牢牢地建立起來，澄清了中央和特區的關係，處理了香港自己不能解決的問題；它能解決兩個不同法律體系的衝突，還能保證基本法的正確實施，立下香港憲制發展的一個重要里程碑。

### 第一次釋法：確立人大對基本法的解釋權及解決特區無法解決的問題

1999 年 1 月 29 日，終審法院在吳嘉玲等居留權案件作出的裁決，除對基本法第 22 條和第 24 條的解釋不正確，會給予大批內地居民香港的居留權，使香港人口在十年內增加 1/4，造成對房屋、教育、醫療、社會福利的需求有不可承受

的壓力外，終審法院還提及它對全國人民代表大會和人大常委會的行爲有違法審查權。這個裁決引起內地強烈反應。終審法院既然是最高審判機關，而立法會沒有權解釋或修改基本法，這個錯誤不能由香港自己解決，幾乎引起憲制危機。特區政府首先要處理這個問題。按照普通法的案例，特區政府申請法庭澄清有關全國人大的言論，終審法院在 2 月 26 日作出澄清聲明，確認它的司法管轄權來自基本法，并受基本法條文所約束，如人大常委會對基本法作出解釋時，特區法院必須要以此爲依歸，這個解釋權是不能被質疑的。香港法院也接受人大和人大常委會按基本法的條文和程序行使任何權力，是不得質疑的。這個聲明確認終審法院作爲特區最高司法機構，享有終審權的同時，全國人民代表大會作爲全國最高權力機構，對香港有最終的管治權 - 即普通法的國會至上原則，而人大常委會對基本法條文有最終解釋權。這個聲明把中央和特區的關係擺到正確的地位。有了這個基礎，行政長官爲了在履行基本法第 48(2) 條的職務時，遇到不能解決的問題，向國務院提交一份報告，由國務院提請人大常委會要求作出法律解釋。

1999 年 6 月 22 日，人大常委會針對基本法第 22 (4) 條及第 24 條第二款作出法律解釋。上述的居港權案件的爭議是：在子女出生後才成爲香港居民的父母，他們在香港以外所生的子女有沒有居港權？人大常委會按照該條文的立法原意，通過釋法明確只有父母取得居港權後在香港以外所生的子女才能獲得居港權。人大釋法，解決了特區自己無法解決的問題，避免人口急增帶來不可承受的壓力，穩定香港社會秩序，更重要的是，它確保基本法的正確理解和實施。

由於對「一國兩制」和法律解釋制度不認識，這次釋法引起很大的反對，尤其是法律界和外國政府及機構，法律界還組織了黑衣遊行。特區政府儘量採取措施向他們解釋。後來在 1999 年 12 月，終審法院在劉港榕案確認了這次釋法的約束力，把法律解釋的制度建立起來，成爲香港憲制上一重要結構。

第二次釋法：解決法律衝突問題及確立政制發展主導權在中央

第二次釋法發生于 2004 年 4 月 6 日，針對《基本法》附件一第 7 條及附件二第 3 條的解釋，涉及修改行政長官及立法會產生程序的問題。這兩個附件規定特區成立後十年的行政長官和立法會的產生辦法，而「2007 年以後」，「如需修改」時應如何進行。就這兩個詞語的意思，香港社會有不同的理解，如果不弄清楚，政制發展的合法性將被質疑。按普通法，「2007 年以後」不應包含本年，但根據國家的法律用語，「以前」、「以後」均包括本年在內。「如需修改」是否必須修改？誰去決定是否需要修改？清楚列出決定的程序，十分重要。因此，釋法有助釐清兩地法律體系不同，造成理解內容有差異的問題。

人大常委會的解釋，確認了「2007 年以後」包括 2007 年，否則與該年換屆不銜接。它還解釋了「如需修改」的意義，修改應由誰確定和應由誰提出修改法案的問題。人大釋法指出，特區的高度自治權來源於中央授權。國家實行單一制，地方無權自行決定或改變其政治體制。是否需要修改和如何修改，決定權在中央，并說明政改須按「五步曲」的程序，當中第二步：全國人大常委決定是否可就產生辦法進行修改，使中央由始至終對香港政制發展都掌握主導權，香港人必須準確理解兩者的憲制關係。

### 第三次釋法：保證順利選出行政長官

第三次釋法發生於 2005 年 4 月，人大常委會對《基本法》第 53 (2) 條作出解釋。2005 年，時任行政長官董建華辭職，特區政府需修訂《行政長官選舉條例》，清晰明確定下補選產生行政長官任期，惟社會對補選產生行政長官任期出現兩種不同意見，有意見支持應當是剩餘任期，有的認為是新一屆五年任期，更有立法會議員及市民表示會就該條例修訂提出司法覆核。司法覆核需要較長時間才能完成，倘若不能如期選出行政長官，將對政府制訂重要政策或正常運作造成影響，更或影響市民及國際社會對特區信心。故國務院根據署理行政長官曾蔭權向其提交的報告，向全國人大常委會提出釋法。經人大釋法，明確補選是剩餘任期，確保了行政長官能順利選出，維護香港繁榮穩定，也保證了基本法的正確實施。

#### 第四次釋法：明確香港法院對外交事務無管轄權

第四次釋法發生于 2011 年 8 月 26 日，人大常委會對《基本法》第 13 (1) 條及第 19 條的解釋。2008 年 5 月，一家在美國注冊的公司向高等法院原訟法庭提起訴訟，要求執行兩項國際仲裁裁決。該訴訟案其中一個被告為剛果民主共和國。原訟庭和上訴庭的裁決令原、被告均不滿意，上訴至終審法院，並由律政司介入。

2011 年 6 月 8 日，終審法院作出臨時判決，裁定特區應遵從中央人民政府決定採取的國家豁免規則，剛果民主共和國享有國家豁免，香港法院對其無司法管轄權。有見于判決涉及《基本法》中關於中央管理事務的條文，終審法院作終局判決前提請(也是法院首次提請)全國人大常委會就《基本法》第 13 (1) 條及第 19 條作解釋。

該案涉及的是國家豁免(或叫主權豁免) 權和法院的司法管轄權(基本法第十九條)。香港沿用普通法，普通法司法管轄區奉行有限國家豁免(即不包括商業行為)，但外交是主權行為(基本法第十三條)，并不在香港高度自治的範圍內，香港必須遵循國家的外交政策 - 不能採取一個與中央政府絕然不同的外交政策，故此法院依照人大常委會作出的法律解釋，按絕對國家豁免作出裁決。這便體現“兩制”以“一國”為大前題，外交問題上不能有兩制的。

人大常委會通過解釋上述兩條條文，明確香港法院對外交事務無管轄權，再次說明中央政府擁有香港的主權以及中央與特區之間的從屬關係，而是次釋法在香港社會沒有引起很大爭議。在憲制上，國家的主權再作一次確認。

#### 第五次釋法：維護國家主權及遏止港獨

2016 年 11 月 7 日，人大常委會對《基本法》第 104 條作出解釋。2016 年 10 月 12 日，個別候任立法會議員在宣誓時擅自篡改誓詞或在誓詞中增加其他內容，蓄意宣揚港獨主

張，侮辱國家及民族，被監誓人裁定宣誓無效。特區政府、立法會，以及香港社會對上述宣誓的有效性、是否重新安排宣誓意見分歧，影響立法會運作。

基本法 104 條要求特區的行政長官、行政、立法和司法機關的主要官員、議員和法官就任時須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法和效忠中華人民共和國香港特別行政區，如果沒有按照法律宣誓，將喪失席位。人大常委會於 2016 年 11 月 7 日解釋了基本法 104 條，確認沒有依法宣誓的議員將喪失席位，并且不得重新宣誓。按此，法庭裁定兩位立法議員喪失其資格，另有四位議員因選舉呈請被裁定沒有合法當選。

2020 年 9 月，原本立法會的選舉因疫情延期一年，但在人大常委會決定延長任期前，有 4 位參選的議員被選舉主任裁定不符合基本法 104 條的要求。2020 年 11 月 11 日，人大常委會作出決定，剝奪這些議員的席位，其餘反對派大部份議員知道遲早他們也會被撤職，因此有 15 人辭職，立法會餘下的大多數議員都屬建制派，奪回立法會的控制權，打破近年來的亂局，使它恢復正常運作。

這次法律解釋，闡明擁護基本法和效忠中華人民共和國香港特區，既是法定宣誓內容，也是參選或者出任香港有關公職的法定要求和條件。對建立政治倫理，維護國家主權，都有積極的意義，也為愛國者治港立下根基。

### 人大常委會關於香港憲制作出的決定

除上述法律解釋外，人大常委會還按基本法附件一第七條和附件二第三條通過了三個有關政制發展的決定。三次政改計劃，其中兩次因反對派的阻礙沒有成功，2010 年那次政改，成功地讓每個選民都能有投兩票權，向普及而平等的選舉邁進一步，這個改變却因香港日後情況的變遷而不再適用，但經過反覆的諮詢和宣傳，市民對香港憲制中的民主制

度和發展，有了更深的認識，也為日後憲制發展提供有用的經驗。

## 港區國安法與完善選舉制度

回歸 25 年來面對的挑戰，不得不提 2019 年的「修例風波」。反中亂港分子極為猖獗，借題反對修改移交逃條例，組織游行示威，進而變為暴動，破壞社會秩序、殺人放火、破壞公眾設施、攻占立法會大樓，進行恐怖活動，用種種手段阻礙特區行政機關和立法會運作，甚至企圖「攪炒」奪權。同時，外國勢力的介入愈見明顯，港獨分子企圖把香港分裂出去，明顯地是嘗試發動顏色革命。幸而中央在暴亂的五個月內，即在 2019 年 10 月 30 日黨的十九大四中全會中，作出《關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》，在「一國兩制」部分開列出應對的政策，包括：1) 堅持全面準確貫徹「一國兩制」方針，維護中央對特區全面管治權和保障特區高度自治權，完善特區按憲法和基本法實施相關的制度和機制，堅持以愛國者為主體的港人治港、提高特區依法治理的能力和水平；2) 健全中央依照憲法和基本法實施相關的制度和機制，依法健全特區維護國家安全的法律制度和執行機制，支持特區強化執行力量及 3) 堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務和進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動，確保香港長治久安等。

十九大四中全會規劃了整盤完善「一國兩制」的制度建設。全國人民代表大會於 2020 年 5 月 28 日審議通過〈關於建立健全香港維護國家安全的法律制度和執行機制的決定〉，並授權人大常委會制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(香港國安法)。6 月 30 日人大常委會通過香港國安法並把它納入附件三直接在港實施，國家安全委員會、駐港維護國家安全公署、警方國安處等亦相繼就位。香港國安法有效止暴制亂，不但使香港社會回復平靜，而且特區亦能更好地履行憲制責任，維護國家主權、統一、安全和發展利益。



制定國安法，使香港由亂入治，但反中亂港份子和外國勢力仍未放棄顛覆中央和特區的政權和分裂國家的野心，延後的立法會選舉必須舉行，難保他們不會再藉遊行示威，佔中、佔旺，煽動市民反政府、反中央，再來一個攪炒 2.0，竊取特區管治權。中央必須從制度上堅持以愛國者為主體的港人治港，以保證香港的行政、立法、司法權不落在損害中央和香港人利益的人手裏。全國人大常委會在 2021 年 3 月 11 日審議通過《關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，修改行政長官和立法會的產生辦法和立法會的表決方式，使反中亂港份子沒有機會取得政權，它授權人大常委會同年 3 月 30 日審議通過修訂《基本法》附件一及二。特區政府則於 5 月 27 日完成相關本地立法，為政治安全作出保障，也鞏固了特區的憲制基礎。

完善選舉制度後，香港順利舉行選舉委員會、立法會及行政長官等三場選舉，貫徹愛國者治港原則，也糾正了部分香港人對民主的狹隘和錯誤觀念，明白香港必須走一條適合自己實際情況、有別于西方民主的道路。沒有穩定的社會，沒有為人民帶來幸福的民主，并非市民所期望的民主。

### 各屆特區政府的時代使命

回頭看二十五年來「一國兩制」實踐以來走過的路，碰到很多困難和挑戰，評估各屆政府的政績，必須以它的時代使命去量度，這些使命可從各屆政府成立時領導人的講話得知一、二。第一屆政府最重要的使命是確保無縫交接、平穩過渡、建立新憲制；第二及三屆政府的使命是貫徹「一國兩制」、發展經濟、推進民主；第四屆政府的使命是融入國家經濟發展大局，發展民生；第五屆政府的責任是聚焦發展、堅持一國兩制，自 2019 年起，添上全力抗疫、止暴制亂、恢復長治久安。有如憲制發展的過程，市民只見釋法處理的問題，而未領會它在憲制發展的重要性，只看樹木，不見森林。政府的功過，有時未能馬上見到，歷史始終會有個評價。目前，在《港區國安法》與完善選舉制度的雙重保障下，「一國兩制」正走向正確軌道，為未來專注經濟、民生等發展創造條件，為融入國家治理和發展大局，向國家富強、民族復興更一步邁進。

回歸 25 周年，特區踏入「五十年不變」的中途站。特區的管治困難有許多原因，其中一些問題，是全球普遍性的問題，例如置業住房難、貧富懸殊，青年人出路困難等。有些是過渡性問題，例如對「一國兩制」的不瞭解：在殖民地統治下，許多人的國家觀念薄弱，對國家民族沒有認同感，未有接受回歸的事實和國民身份的轉變；多年來有些外國勢力操控傳媒，散布假消息和資訊，煽動市民對中央政府和特區政府不滿，也有外國勢力企圖以香港打擊中央；殖民地統治下管治經驗不足，加以國際環境複雜，也發生了些無可避免的天災人禍，市民對政府的信任低。期望由亂至治、由治及興，新一屆政府能加強市民的國家觀念，好好為市民解決問題，帶給他們幸福感，重建政府的威信。我們有個良好的憲制基礎：憲法和基本法是穩健的，不輕易修改的，而普通法制度是靈活的，能反映社會的改變。靜態的憲制和動態的普通法相結合，給予香港一個很好的法律制度讓它茁壯成長。二十五年來憲制發展，正好說明它的生命力，并給予未來發展留有空間，讓「一國兩制」的優越性能充分發揮及體現，給香港一個更美麗燦爛的將來。