

香港新憲制秩序二十五年： 回顧與前瞻

朱國斌

1997年7月1日，中華人民共和國恢復對香港行使主權，設立香港特別行政區，《基本法》正式實施。香港回歸與《基本法》的實施是香港歷史上重要的「憲法時刻」(constitutional moment)，它不僅標誌着在憲制性法律《英皇制誥》(Letters Patent)和《皇室訓令》(Royal Instructions)下香港殖民地時代的終結，也開啟了以《中華人民共和國憲法》(以下簡稱《憲法》)和《基本法》為基礎的香港憲制秩序新紀元。

時至今日，《基本法》已經實施二十五年，《基本法》第5條規定：「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」^①特區「五十年不變」行程過半，「一國兩制」制度工程處於「中期時刻」，香港憲制秩序也正在「一國兩制」框架下持續演進變遷，建構和尋求一種「動態平衡」。在這二十五年中，《基本法》得以實施並在實踐中取得了有目共睹的成就，但同時也面臨着極其嚴峻的制度性挑戰。本文旨在回顧新憲制秩序二十五年的過往，展望可預見的未來變遷。文章期望，無論未來之路順暢或曲折，都必須視《基本法》為船錨或壓艙石，保障「一國兩制」之下香港這艘帆船行穩致遠。

一 《基本法》實施二十五年回顧：變動中的憲制秩序

在《香港的新憲制秩序》(*Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*)一書中，佳日思(Yash Ghai)敏銳地指出，「《基本法》的主要目的是維護香港特定的經濟和政治制度，這與其他自治情況不同」；「從香港人的角度來看，自治的基礎不僅僅是經濟；還包括不同的政治與文化價值觀，它確實是建基於一種鮮明的香港身份認同」^②。果不其

* 感謝研究助理馮柏林先生(武漢大學法學院在讀碩士生)在本文寫作初期提供的研究協助。同時感謝廣東外語外貿大學法學院講師章小杉博士對初稿提出的有益的修改意見。

然，香港《基本法》實施與憲制秩序建構歷程的跌宕起伏映射出兩地思想觀念與價值認同的深刻差異。「香港問題好比一本非常深奧的書」^③恰如其分地形容了香港社會包括其憲制秩序的複雜性，這種複雜性不僅在於中央與特區權力關係上的磨合、衝突與博弈，更在於特區政治體制制度設計與現實運行的差異與錯位。

(一) 中央與特區權力配置：分權還是授權？

「一國兩制」是一個整體，由「一國」和「兩制」兩部分構成。但中央與特區對此概念有着不同的解讀，中央着眼於「一國」，強調對國家主權和領土完整的維護；而特區更看重「兩制」，側重於維護本地原有的「資本主義制度和生活方式」，包括經濟、政治、法律、社會制度等，突出強調香港享有「高度自治權」^④，這就直接導致中央與特區對權力配置模式的認知差異。《基本法》規定香港享有高度自治權，香港作為單一制國家的特別行政區，卻擁有比聯邦制國家的州「更為廣泛、更為高度的自治權」^⑤，這種自治權的廣度與高度也使得有香港學者認為香港具有「準國家」(quasi-state)屬性^⑥，他們主張《基本法》是一部「分權法」(a Law of Separation of Powers)，《基本法》已經對中央和特區的權力配置作了具體的憲制安排，對於規定不明確的「剩餘權力」，應當從「分權論」角度分析，並將屬「高度自治權」內容的那一部分由特區享有^⑦。而內地學者則主張「授權論」，他們強調在國家結構上中國屬單一制國家，基於主權統一原理，由中央政府掌握國家一切大權，只是為了便於管理才將權力授予地方，因此地方權力均是來自中央授權。中央政府與香港特區之間是一種「授權」關係，特區對於中央的「主權從屬性」決定了香港所享有的自治權的「派生性」，因此《基本法》是一部「特別授權法」(a Law of Special Authorization)^⑧，對於未由《基本法》具體界定的權力都應當推定屬中央所有^⑨。

2014年6月，中央政府在〈「一國兩制」在香港特別行政區的實踐〉白皮書中正式提出「全面管治權」(下詳)，代表官方對中央之於特區權力關係的理解。2017年，全國人民代表大會常務委員會(人大常委會)委員長張德江在紀念《基本法》實施二十周年座談會上也明確表示：「中央與香港特別行政區的權力關係是授權與被授權的關係，而不是分權關係，在任何情況下都不允許以『高度自治』為名對抗中央的權力。」^⑩由此，官方正式明確了中央與特區的「授權論」權力配置模式。

(二) 中央與特區對《基本法》解釋權的博弈

《基本法》第2條和第19條第1款規定了香港特區擁有獨立的司法權與終審權，明確香港的司法獨立原則；第158條也規定了人大常委會對《基本法》的解釋權。但圍繞香港司法獨立與人大常委會釋法權的爭論卻從未停止。

迄今為止，人大常委會前後一共進行了五次釋法行為（一般稱為「人大釋法」），分別發生在1999、2004、2005、2011和2016年。第一次釋法發生在終審法院「吳嘉玲案」(*Ng Ka Ling [an infant] and Another v. the Director of Immigration*) 判決之後^①，此案的核心不僅在於當事人是否享有居港權問題，更在於特區法院在審理案件時是否有權審查全國人大及其常委會的立法行為符合《基本法》，以及發現抵觸或違法後是否有權宣布相關條文無效^②。終審法院認為它擁有該等憲法問題的司法管轄權。隨後，行政長官透過國務院提請人大常委會釋法。1999年6月26日，人大常委會對《基本法》第22條第4款和第24條第2款作出解釋。但此解釋卻遭到香港法律界眾多人士反對，他們普遍認為《基本法》第158條規定人大釋法須由終審法院提請，而此次釋法是由行政長官提出，違反《基本法》相關條文，此舉損害法院的司法獨立，也有損終審法院權威，動搖了普通法基礎^③。

第二次人大釋法是指2004年人大常委會對《基本法》附件一第7條和附件二第3條的解釋，但是該解釋實際上將香港政制改革（主要是指行政長官產生辦法和立法會產生辦法）推進過程由「三步曲」改為「五步曲」^④。

第三次人大釋法是2005年因應行政長官董建華辭職，人大常委會對《基本法》第53條第2款有關接任的行政長官的任期性質作出的解釋。

第四次人大釋法發生在終審法院審理「剛果（金）案」(*Democratic Republic of Congo and Others v. FG Hemisphere Associates LLC*) 過程中^⑤，由終審法院提請人大常委會對《基本法》第13條及第19條做出解釋，這是到目前為止唯一一次由香港司法機構提出的釋法要求。

第五次人大釋法是因為2016年立法會「宣誓風波」，在高等法院司法覆核過程中，人大常委會公布了〈關於香港特別行政區基本法第104條的解釋〉，隨後高等法院原訟法庭才作出判決（此即「梁游案」，*Chief Executive of HKSAR and Another v. Sixtus Leung Chung Hang and Another*^⑥）。本次人大釋法的爭議在於，人大常委會是在原訟法庭審理過程中、未作出判決前作出解釋，雖然原訟法庭說明「無論有無釋法，判決都一樣」^⑦，但外界仍批評人大常委會在案件未完成香港司法程序前釋法，認為是次釋法嚴重衝擊香港的獨立司法權和法治精神^⑧。

自1997年以來，人大常委會曾先後五次對《基本法》作出解釋。其中，第一和第三次由行政長官提出，第四次是由終審法院提出，而第二和第五次則是由人大常委會委員長會議發起，人大常委會主動釋法；但最具影響力的無疑是第一和第五次。透過五次人大釋法，可以確定的是：一、人大常委會毋庸置疑地擁有對《基本法》任何條款的解釋權，包括第158條提到的「自治範圍內的條款」；二、人大常委會可以通過主動行使解釋權、被動行使解釋權（包括行政長官提請解釋和終審法院提請解釋）兩種性質的三種方式啟動《基本法》解釋機制。有內地論者認為，中央與特區對《基本法》解釋權的博弈本質上是一場「司法主權之爭」^⑨，儘管在結果上人大常委會佔據優勢，其解釋「一錘定音」，但其行為卻遭到了諸如「損害司法獨立」的質疑。人大常委會在《基本法》

解釋的啟動程序方式、解釋時間節點的選擇不免讓人產生質疑，未來在啟動人大釋法時需要有技巧地 (subtly) 考慮這些問題，在保持謹慎克制的原則下進行。正如胡錦光所言，「全國人大常委會對基本法的解釋只能在迫不得已的情況下而為之，特別是改變香港終審法院裁判的解釋應當慎之又慎」^②。

(三) 中央制定《港區國安法》與特區「自行立法」之不作為

《基本法》第23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」。但是直到2020年前，香港卻遲遲未就國家安全完成立法。2002年特區政府首次推動第23條立法，9月發布〈實施基本法第二十三條諮詢文件〉，2003年2月發布〈國家安全(立法條文)條例草案〉(以下簡稱〈條例草案〉)，並決定於7月9日進行二讀辯論。然而，香港市民擔心第23條立法將會侵犯自由與人權，政府在推動立法時表現「硬銷」(hard sell)，加之立法條文中的種種不足，最終引發「七一大遊行」，五十萬市民上街反對第23條立法^③。7月6日，時任自由黨主席田北俊在香港立法會就〈條例草案〉進行二讀辯論前，突然宣布不支持於7月9日進行二讀，並即時辭去行政會議職務；由於欠缺自由黨於立法會的支持，〈條例草案〉將無法通過，行政長官董建華於7月7日凌晨宣布撤回草案，宣稱政府並無立法時間表，並在9月5日正式撤回〈條例草案〉，第23條立法夭折。

從此以後，國家安全立法變成了香港的政治敏感話題，歷屆行政長官均採取拖延戰術和迴避態度，他們雖然一直強調國家安全立法是香港特區的「憲制責任」，但卻從未開展過任何實質性行動^④，這使得國家安全始終是香港法律體系的明顯漏洞，也成為中央政府的擔憂。自2014年「佔領中環」運動(「佔中」，又稱「雨傘運動」)後，本土港獨主義思潮興起並逐步理論化；2016年



2020年前，香港遲遲未就國家安全完成立法。(資料圖片)

「旺角暴亂」令香港的政治生態進一步惡化，社會內部走向分裂。2019年反對《逃犯條例》修訂（「反修例」）運動使中央意識到問題本身的嚴重性和影響力。特區政府在國家安全立法上的不作為和香港國家安全形勢的嚴峻性使得中央決定主動出手完成香港國家安全法的制定，並在2020年5月28日通過〈全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定〉，6月30日通過《港區安全法》（以下簡稱《國安法》），並列入《基本法》附件三，7月1日正式生效。

客觀而論，國家安全立法權本屬主權機關專享的權力，《基本法》授權特區「自行立法」是基於對特區的信任和對「高度自治」的加持，也期待特區能夠因地制宜地完成這一憲制責任。但也要看到，這種授權並非完全放任行事或放手不管。當香港二十多年來始終未能完成國家安全立法的憲制責任和立法義務時，中央主動行使國家安全立法權，為特區制定《國安法》這一「上位法」，以驅動後者繼續推進第23條立法。

（四）特區政治制度設計與實踐運行的偏差

香港憲制秩序之所以在近幾年出現動盪甚至面臨「憲制危機」，不僅在於上述各方面表現，更在於特區內部政治體制和權力結構設計的精神分裂。具體而言，《基本法》對政治體制的制度設計與特區內部實際權力運行的實踐偏差，是導致香港政治對立和社會撕裂的重要原因之一。制度與實踐的拉扯主要表現在如下兩方面：

其一，「行政主導體制」與「三權分立」原則的直接正面衝突。無論是香港回歸前的政治實踐還是《基本法》的制度設計，行政主導體制都被認為是特區的政治體制特徵。《基本法》在設計之初，強調「行政長官應有實權」^{②③}，並賦予行政長官雙重身份：既是香港特區的首長，也是特區政府的首長^{②④}；論者認為，「行政長官所享有的崇高憲制地位，是行政主導體制的基石」^{②⑤}。基於此，香港行政主導體制得以確立。但同時《基本法》也遵循着「司法獨立、行政和立法互相制衡、互相配合」的原則^{②⑥}，規定了特區法院擁有獨立的司法權和終審權，對行政和立法設置了諸多互相制約的程序，比如行政長官簽署法案、對立法會議案的否決權及解散立法會等，而行政長官需要向立法會負責、立法會負責審批政府財政預算提案和稅收，以及立法會可以啟動彈劾程序等，均可視為立法對行政的制約。這些規定頗具西方「三權分立」體制的架構與內涵。

雖然《基本法》的制度安排使得行政權具有明顯優勢，但立法機關和司法機關不斷擴權，逐漸改變了行政主導的權力模式，香港的權力運作在實踐中逐步發展成「三權分立」式的政治體制。學界和法律界也一直強調香港「三權分立」，終審法院在「莊豐源案」（*Director of Immigration v. Chong Fung Yuen*）判詞中明確香港實行「三權分立」體制^{②⑦}，時任首席法官李國能亦表示「在香港的制度下，行政、立法和司法機關互相制衡」^{②⑧}。

立法會擴權表現為對政府主要官員提出不信任動議。自1999年以來，立法會先後向律政司司長、房屋委員會主席及房屋署署長、財政司司長等政府高層官員提出過不信任議案，這種不信任動議逐漸發展成「內閣制」的問責體制²⁹，對行政主導造成了較大衝擊。司法權擴張主要表現為特區法院對司法審查權特別是「違憲審查權」(constitutional jurisdiction)的廣泛運用。特區法院有權審查並宣布政府行為及法例因與《基本法》抵觸而無效，特區法院實際充當「憲法監督者」的角色，意味着司法權對行政權和立法權的制衡，這是典型的「三權分立」體制下司法權的運作方式，特區法院行使「違憲審查權」對行政主導具有消解作用³⁰。立法權和司法權擴張、「三權分立」原則在香港市民心目中的神聖性是削弱香港行政主導體制、行政長官成為「跛腳鴨」的最重要原因³¹。

其二，行政長官及其政府與香港政黨缺乏緊密聯繫。行政長官的產生方式和無政黨背景要求，決定了行政長官和政黨之間難以建立密切同盟聯繫。香港法律在政黨政治的設計理念上對政黨的發展作出了種種限制，極大制約了行政長官與政黨及政黨聯盟的關聯與合作，限制了政黨在參政議政過程中的影響力。在實踐運作中，行政長官既不是全民直選、經一人一票產生，從而最大程度地強化其政治認受性和正當性(legitimacy)，也不是由議會(立法會)執政黨領袖自動當選。行政長官是由代表不同界別的選舉委員會選舉產生，行政長官選舉常被批評為「小圈子選舉」。歷屆行政長官均沒有政黨背景(儘管受到建制派政黨支持)，因此在香港政治光譜上沒有所謂的執政黨和政權黨³²，理論上也沒有實行政黨政治。《行政長官選舉條例》規定行政長官任內不允許加入任何政黨，即使有政黨背景也必須在上任後脫離³³，這種規定本意上是希望行政長官維持中立立場，不會偏袒任何政黨或特定群體利益，表面看來雖然有利於維持行政長官的政治中立性和保證香港政治不會因為政黨變遷而失去穩定，但也直接切斷了行政長官與政黨及政治利益團體的有機聯繫，使其在立法會中缺乏穩固堅定的政治盟友的支持，使得行政長官某些施政議案雖然有利於香港發展卻無法在立法會順利通過。

在日常政策制定與執行過程中，行政長官也得不到來自政黨的穩定支持。雖然建制派與行政長官一直都是中央的擁護者或得到中央的祝福，但是二者也會因為政策與管治理念乃至具體利益的衝突而不可避免地發生齟齬。因此，二者在施政層面上達成的聯繫會因為建制派不同的群體利益而表現出極大的不穩定性。由於這種支持並非黨內同志關係或緊密的「義務關係」，一旦特區政府的某些政策觸及到本黨利益或是不符合本黨政黨理念時，他們通常不會選擇站隊支持政府，前述2003年自由黨臨陣倒戈不支持第23條立法議案、2004年民主建港協進聯盟(民建聯)對教育預算調撥議案大加批評等就是明證。總而言之，論者認為「政黨的功能性缺失和政黨政治的不完整成為香港政治的體制硬傷」³⁴。這也是香港行政主導體制形強實弱甚至外強中乾的重要原因之一。

(五) 緊急狀態下香港憲制秩序呈現的不穩定性

2019年以來香港經歷了「反修例」運動、區議會選舉民主派大獲全勝和選舉制度改革等政治事件，無一不為香港平穩的憲制秩序帶來挑戰。其後，新型冠狀病毒肺炎(COVID-19)疫情又增加了對香港憲制秩序穩定性的衝擊。在社會動盪、政局不穩的情況下，行政長官林鄭月娥數次動用《緊急情況規例條例》(*Emergency Regulations Ordinance*，以下簡稱《緊急法》)訂立權，用以維持香港憲制秩序和社會秩序的動態平衡。

「反修例」運動期間，行政長官於2019年10月5日頒布《禁止蒙面規例》(以下簡稱《反蒙面法》)用於遏制在遊行示威中蒙面的人士。隨後，在「郭榮鏗案」(*Kwok Wing Hang and Others v. Chief Executive in Council and Another*)和「梁國雄案」(*Leung Kwok Hung v. Secretary for Justice and Another*)中(兩案合併審理)，《反蒙面法》以及上位法依據《緊急法》在司法覆核中被質疑違憲。高等法院原訟法庭作出不符合《基本法》的裁定^⑤，但高等法院上訴法庭和終審法院推翻了原訟法庭的相關判決，認定行政長官在緊急情況下制定附屬規例是由立法會授權，並做出《緊急法》和《反蒙面法》均「合憲」的判決^⑥。雖然最終判定相關法例不抵觸《基本法》，但我們不得不思考，法院對於緊急狀態下行政長官作出的決定以及制定的附屬法例進行司法審查的邊界和限度何在？上訴法庭和終審法院如果繼續採用嚴格的審查準則宣布《反蒙面法》「違憲」，很可能造成更持續的社會動盪甚至是真正的憲制危機，而法院卻不用承擔任何政治責任，這樣的後果最終依然需要行政長官與特區政府承擔。

2020年7月，香港第三波新冠疫情爆發，為防止疫情蔓延，行政長官決定推遲第七屆立法會選舉，並在8月1日動用緊急立法權訂立《緊急情況(換屆選舉日期)(第七屆立法會)規例》，將選舉推遲至2021年12月19日舉行。《基本法》第69條規定，立法會除第一屆任期為兩年外，每屆任期四年。這樣，第六屆立法會任期應該於2020年9月30日結束，這意味着香港立法機關將會有一年多的「空窗期」，為解決這個「憲制難題」，行政長官向國務院提交了〈關於香港特別行政區2020年立法會換屆選舉押後事宜的報告〉，隨後由國務院向人大常委會提交了〈國務院關於提請全國人民代表大會常務委員會就香港特別行政區第六屆立法會繼續運作作出決定的議案〉。2020年8月11日，人大常委會決定本屆立法會繼續履行職責並順勢推遲選舉^⑦。值得注意的是，在2021年選舉制度改革(實為「改造」)之前，被認為「逢中必反，逢政府必反」的泛民主派在2019年區議會選舉中取得388個席位，如果泛民主派繼續在立法會選舉中大面積獲勝而擁有絕對多數席位，那就很可能引發立法會與行政長官正面衝突的憲制危機，那將會極大損害行政長官的權威性，行政主導體制也將無以為繼。這是對2021年中央推進選舉制度改革的一種政治解讀。在此，我們也要看到新冠疫情對如期組織立法會選舉的實際阻礙。

2022年1月，香港爆發第五波疫情，進入2月疫情逐漸失控，行政長官再次動用緊急立法權訂立《緊急情況(選舉日期)(第六任行政長官)規例》，將選

舉日期推遲到5月8日。由於疫情嚴重程度已經超出特區政府防控能力，中央派出抗疫隊伍支援香港，但這卻被人質疑部分抗疫人員沒有香港執業資格，行政長官於是特別訂立了《緊急情況(豁免法定規定)(2019冠狀病毒病)規例》，為內地援港抗疫措施提供法律保障。

行政長官頻繁動用緊急立法權，為香港社會重大事件的解決提供了法治保障，但背後卻反映出近幾年香港憲制和社會秩序的不穩定性。從另一視角觀察，行政長官在緊急情況下主動承擔責任、積極解決問題，證明了行政主導的體制優勢，也證明了香港堅持行政主導體制的合理性和必要性。與此有關，有一個學理問題需要深入研究，那就是如何界定「緊急情況」。若過於寬泛解釋，那麼緊急立法權有一天可能被濫用或錯用從而違憲或違法；若過於狹窄解釋，則行政長官無法在情勢危急時動用緊急立法權，因應緊急情況。

(六) 中央治港理念與香港市民對政治改革訴求的衝突

中央與特區關係不僅是官方層面的權力配置，也包含着中央管治理念與香港市民價值觀念和意識形態等方面的差異。香港與內地民族同根、血脈相連、文化同源，本身看上去並不應存在認同隔閡，但香港一個半世紀殖民歷史使得隔河相望的香港和內地在價值觀念和意識形態上逐漸背道而馳，包括經濟、法律和社會制度存在巨大鴻溝。香港人從小接受西方教育和西方價值理念的洗禮，崇尚西方民主形式與制度，他們當中的部分人(主要是中產階層和知識份子)對內地的黨政結構治理制度、執政理念和管治方式並不認同，中央政府當年處理「六四風波」的方式加劇了這種負面印象和評價。回歸後第一次人大釋法被視為干預香港司法獨立，2003年特區政府推動第23條立法也被認為是香港迫於中央政府施壓³⁸，部分香港市民更指責中央政府不遵守「一國兩制」的基本框架，頻頻插手香港事務。此後，持「大家長」心態的中央政府對香港的管治一度採取較為寬鬆的政策走向，在經濟上實施惠港政策，中央政府在香港市民心目中的形象有一定改善，但經濟上的緊密聯繫和優惠措施並未能增強港人的愛國情懷。特區政府在2011年開始推行國民教育，遭到市民的強烈抵制，以致引發2012年的「反國教運動」。

回顧過往，2014年應當是重要的分水嶺，這一年發生了幾件重要事件。6月10日，中央政府發布〈「一國兩制」在香港特別行政區的實踐〉白皮書，系統界定中央與特區關係，並提出「全面管治權」概念³⁹。鄒平學在香港解讀該白皮書時表示，「根據憲法和基本法規定，香港特別行政區的高度自治權來源於中央授權，不是香港固有的。中央授予香港特區多少權，香港特區就有多少權，不存在所謂『剩餘權力』問題」；「授權者對於被授權者行使所授權的權力擁有監督、制約的權力，擁有依法收回授權的權力」⁴⁰。其實這個觀點先是在2007年由時任人大常委會委員長吳邦國提出：「中央授予香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權，沒有明確的，根據基本法第20條的規定，中央

還可以授予，不存在所謂的『剩餘權力』問題。從這個角度講，基本法是一部授權法律。」^④之後在8月31日，人大常委會通過〈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〉（「8.31決定」），在部分港人眼中標誌着香港「雙普選」（行政長官和立法會全部議員最終經由普選產生）的民主發展訴求徹底失敗，於是引發了9月28日正式啟動的「佔中」運動。運動的主要訴求為人大常委會撤回「8.31決定」，爭取行政長官選舉公民提名權，以及廢除立法會功能組別。運動也標誌着香港青年中本土激進份子和港獨份子逐漸成為香港政治舞台上不可低估的反對力量，他們以「香港城邦論」、「香港民族論」、「香港獨立論」為口號^⑤，力圖實現「香港自決」、「完全自治」的政治理念。究其原因，一些香港青年在政治理念和意識形態上並不認同中國共產黨治國執政和中央政府治港理念，他們崇尚的西方民主自由的政治理念與中央管治特區的理念、制度和方式發生矛盾和衝突，最終引致社會運動和街頭抗爭。

事實上，單就民主選舉而言，中央與香港民間（包括泛民主派勢力團體）對民主的步伐與進程有着不同的立場：按《基本法》第45條和第68條的原則，中央希望「循序漸進」最終達至雙普選，而香港民間則希望「盡早普選」或「落實雙普選」。的確，從香港回歸後民主改革的歷程看，特別是「8.31決定」體現的「五步曲」和「佔中」運動提出的訴求來看，兩種民主主張的差異可謂南轅北轍^⑥。

二 《基本法》實施前瞻：重整香港憲制秩序

香港憲制秩序在2020年《國安法》頒布以及2021年選舉制度改革後已經發生了重大深刻的變革，變革正在引導香港社會朝向更加穩定有序的方向發展。然而，未來香港社會依然充滿着未知變數和挑戰。基於現實政治、憲法框架與近期法律演進等方面考量，香港未來的發展將會繼續沿着以下的軌道行進：

（一）「愛國者治港」政治原則的堅持和強化

國家主席習近平在聽取行政長官林鄭月娥2020年度述職報告時強調：「要確保『一國兩制』實踐行穩致遠，必須始終堅持『愛國者治港』。這是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。只有做到『愛國者治港』，中央對特別行政區的全面管治權才能得到有效落實，憲法和基本法確立的憲制秩序才能得到有效維護，各種深層次問題才能得到有效解決，香港才能實現長治久安……」^⑦簡而言之，堅持「愛國者治港」原則就是要確保香港政府和政治權力始終掌握在「愛國者」手中。

「愛國者治港」具有鮮明的政治和法律意涵。它首先要明確識別誰是「愛國愛港」者。「愛國愛港」，即鄧小平所謂的「愛祖國、愛香港」；二者內在精神是

統一的，愛國者必定會是愛港者，愛港者也應該是愛國者。其次應該看到，「愛國者治港」是中央早在1980年代中英談判階段就已經形成的治港基本方略，它是對「一國兩制」、「港人治港」、「高度自治」的具體闡釋。簡言之，「愛國者治港」就是以愛國者為主體的港人治港。這也是中央治理香港的一以貫之的政策，在歷任國家領導人的講話以及中共的會議、報告中被反覆強調，亦充分體現在《基本法》的條文規定之中，成為特區搭建管治架構的底線性準則^⑤。

與其他中央治港政策相若，「愛國者治港」原則須通過法律的形式付諸實施。從廣義的法律層面看，《憲法》與《基本法》作為特區的憲制基礎，共同確認了「愛國者治港」相關的憲法原則，而原則的進一步法律化則具體依靠兩大法律的制定與實施：一是《國安法》，一是改革香港現行選舉制度的法律。

《國安法》為落實「愛國者治港」原則提供了法律環境保障。法律正式實施後，大批涉嫌觸犯《國安法》和《刑事罪行條例》的人士遭到逮捕和檢控。律政司確認，截至2022年1月31日，警務處就「反修例」風波共拘捕10,277人，已完成司法程序1,858人，其中1,465人須承擔法律後果，包括1,158人被定罪、297人經法庭簽保守行為、6人經法庭發出「照顧或保護令」，以及4人循民事程序被判「藐視法庭」罪成，另有952人的司法程序仍在進行中^⑥。表面看來，《國安法》的效果立竿見影，成功止暴制亂，讓香港社會秩序得以恢復，這部法律因此被中央政府代表認為是保證香港特區「安全、安定、安寧之法」^⑦。可以預見，《國安法》將會得以進一步實施，《基本法》第23條將由下一屆特區政府完成立法。

全國人大於2021年3月11日通過的〈關於完善香港特別行政區選舉制度的決定〉，以及人大常委會於3月30日新修訂的《基本法》附件一和附件二是對「愛國者治港」原則的具體落實和制度安排。實施「愛國者治港」的選舉法律規範體系已經全面完成，包括上述人大決定、《基本法》附件一與附件二，以及立法會通過的《2021年完善選舉制度（綜合修訂）條例》，為落實「愛國者治港」提供了直接法律依據，相關法律規範構成了特區管治憲制的重要部分。

如今的香港選舉制度被認為是為體現「愛國者治港」量身定造^⑧。2021年選舉制度改革為落實「愛國者治港」提供的制度安排與保障，主要通過以下幾方面制度改造完成：一是調整選舉委員會的規模、組成和產生辦法，選舉委員會由1,200人增加至1,500人，增加了「愛國愛港」團體；二是改變立法會議員席位及比例，議員人數由七十位增加至九十位，重設四十個選舉委員會選舉席位，取消超級區議會直選，地區直選席位由三十五位調整為二十位，功能界別選舉人數維持不變，但在功能界別中也取消了區議會界別；三是設立候選人資格審查委員會，香港維護國家安全委員會負責出具具體審查意見書，資審會對候選人資格予以確認且該確認決定不得被訴訟。這一選舉制度改革堵塞了泛民主派進入選舉委員會和立法會的制度通道，極大壓縮了泛民主派參政議政的制度空間，旨在確保愛國者在選舉委員會和立法會中的主導

地位，有利於改變香港的政治生態，達到中央政府期望的香港長治久安、「一國兩制」行穩致遠的初衷。

選舉制度改革以後，香港政治改革還有空間和可能嗎？是走向來自中央的進一步管控，還是回歸《基本法》第45條和第68條確立的雙普選目標？2021年12月，中央政府發布〈「一國兩制」下香港的民主發展〉白皮書，這是關於香港的第二份白皮書。白皮書聲明，完善特區選舉制度體現了五項重要原則，其中第二項為「全面落實『愛國者治港』原則，確保香港特別行政區的管治權牢牢掌握在愛國者手中，切實保障香港居民合法權益」。白皮書進一步評述，「完善後的香港特別行政區選舉制度，全面準確貫徹了『一國兩制』方針和基本法，符合香港特別行政區的實際情況。既堅持『一國』原則，又尊重『兩制』差異；既充分體現『愛國者治港』原則要求，修補了選舉制度存在的漏洞和缺陷，又做到了包容開放；既保證廣泛參與，又體現均衡參與；既發展選舉民主，又加強協商民主；既維護了政權安全，又有利於提高治理效能；既有利於促進良政善治，又有利於維護和實現香港廣大居民的民主權利。這是香港特別行政區民主制度的優化提升和與時俱進，並為香港特別行政區民主的長遠健康發展打下了堅實的基礎，為實現『雙普選』目標創造了有利條件」^⑨。雖然白皮書在此重申了雙普選的政改方向，字面上意味着未來可以按《基本法》推動民主，政改還有空間和希望，但是何時、以多大步伐啟動政改仍然是未知之數，有待觀察。

(二) 實現全面管治權與高度自治權有機結合

自2014年中央政府關於香港的第一份白皮書提出體現了中央治港新思維的「全面管治權」概念後，中央擁有對香港的「全面管治權」已成定論。在關於香港的第二份白皮書中，中央政府再次重申中央與特區關係：「中央對特別行政區擁有全面管治權，特別行政區享有法定的高度自治權。特別行政區政府必須向中央政府負責，執行中央政府依法發出的指令；在行使高度自治權的時候，必須接受中央政府的監督和問責。不能以特別行政區享有高度自治權為由，排斥和對抗中央政府依法行使有關權力。中央政府各部門和各地方要切實尊重和保障特別行政區依法享有的高度自治權，不干預特別行政區自治範圍內的事務。」^⑩中央全面管治權與特區高度自治權是「源與流、本與末的關係」^⑪，在任何時候都不能把它們對立起來，更不能以高度自治權對抗中央的全面管治權。正如國家主席習近平在慶祝香港回歸祖國二十周年大會上所說：「在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來。」^⑫但如何有機結合？

首先，要回歸《基本法》，尊重《基本法》立法原意。中央與特區的權力分配及相互關係大部分都可以在《基本法》中找到答案，我們也應該全面、平衡地把握：一方面，特區或社會各界都要清醒地、實事求是地認識到「高度

自治」並不意味着「完全自治」，逾越「一國兩制」的底線去追求獨立、自決肯定是行不通的，因為中央堅持認為實行「兩制」的前提是尊重「一國」，特區必須維護國家的主權、安全和利益，尊重中央對特區的全面管治權，自覺接受中央對特區的監督；另一方面，中央亦需要真正充分地尊重特區享有的行政權、立法權、司法權和終審權等，在《基本法》規定的屬於「高度自治」的範圍內尊重特區的政策和決定，並容許香港依法擁有民主自由的合理發展空間。

其次，中央與特區均需秉持開放包容的態度處理《基本法》實踐中的爭議和矛盾。《基本法》制定於上世紀90年代，它是一部優秀的、具有前瞻性的憲制性法律。然而，實踐總會走在法律文本前面，法律的天然滯後性決定了現實中有些情況是《基本法》無法涵蓋也無法解決的，這就要求中央和特區在實踐中遇到爭議時應當在「一國兩制」大方向和宏觀框架下，在《基本法》序言提到的「保持香港的繁榮和穩定」這種共同理念下尋求最大共識，找到解決爭議的相對最佳方案。

(三) 強化行政主導體制並保證行政長官和行政權受到制衡

香港是經濟發展為主導的城市，金融服務、旅遊、貿易及物流、專業及工商業支援服務等「四大支柱產業」的繁榮發展離不開穩定的社會秩序，住房問題也需要強有力的政府來解決，這些都決定了行政主導體制對香港的必要性和合理性。近幾年來，行政主導體制的落實在中央和特區的共同發力之下取得明顯成效。《國安法》賦予行政長官針對國家安全案件指定法官處理的權力，還賦予行政長官人事任免權、政策制定權、立法權和執行權等^③，這些賦權正是中央強化香港行政主導體制的例證。2021年完成的選舉制度改革建立了資格審查制度，這使得非建制勢力在選舉委員會、立法會和區議會中的活動空間和政治作用愈來愈小，建制派藉此獲得前所未有的主導地位，這種法律安排對於理清特區內部的權力關係十分有利，將進一步推進行政主導過程，利於特區政府施政。

然而，強化行政主導功能也不能走向極端，也就是說，它必須在《基本法》設定原則和框架內展開。在此，重溫《基本法》在設計政治體制時的初衷是適時且必要的。姬鵬飛明確記錄了相關的立法原意如下：「香港特別行政區的政治體制，要符合『一國兩制』的原則，要從香港的法律地位和實際情況出發，以保障香港的穩定繁榮為目的。為此，必須兼顧社會各階層的利益，有利於資本主義經濟的發展；既保持原政治體制中行之有效的部分，又要循序漸進地逐步發展適合香港情況的民主制度。」更具體而言，「行政機關和立法機關之間的關係應該是既互相制衡又互相配合；為了保持香港的穩定和行政效率，行政長官應有實權，但同時也要受到制約」^④。此外，行政長官過往三年來數次行使緊急立法權可能會被解讀為不斷強化行政主導體制的表現。但

是有必要說明，這種權力行使的正當目的應該是因應緊急情況，而不是「為了主導而主導」。

(四) 香港融入國家發展大局

2019年2月，中共中央、國務院發布了〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉，香港是「粵港澳大灣區」（包括香港、澳門、珠三角九市，以下簡稱「大灣區」）建設計劃的鼎立三足之一。大灣區發展戰略對香港的經濟社會發展來說是難得的機遇。2021年中央政府白皮書也希望「促進香港融入國家發展大局」，為此，「支持香港對接國家發展戰略，參與、助力國家全面開放和現代化經濟體系建設，參與建設粵港澳大灣區，打造共建『一帶一路』功能平台，實現優勢互補、協同發展」^⑤。

毫無疑義，香港曾經作為中國走向世界的窗口和橋樑，為國家對外開放作出了巨大貢獻。在國際國內形勢特別是中國的經濟地位發生根本性變化之後，今天香港應當重新認識自己在國家發展建設格局中的地位，恰當定位，順應國家深化改革開放的發展潮流，積極投身並融入國家發展大局，繼續做出應有的貢獻。

除積極參與大灣區各項大規模工程建設之外，特區政府特別應當鼓勵香港青年一代赴大灣區就業創業，開拓未來發展空間。此舉具有多方面優勢和積極意義：其一，香港社會階層固化比較嚴重，青年一代職業發展受阻、跨階層上升空間狹小^⑥，於是他們將對社會和政府的不滿訴諸「街頭政治」，這是2014年「佔中」運動、2019年「反修例」運動中香港青年成為主力軍的重要原因之一。大灣區客觀上能為部分青年提供並拓寬事業發展空間。其二，大灣區為香港青年創造了巨大的就業市場，廣東諸城市也開放了多項優惠政策鼓勵香港青年到內地創業就業。而今受到新冠疫情影響，香港青年失業率不斷攀升，解決他們的就業難題是消解不滿情緒、提升政府公信力，進而維護社會穩定的重要方式。其三，鼓勵香港青年赴內地求學或就業創業有助於增加他們對內地的直觀了解，以客觀理性看待內地的發展，逐漸摒棄對內地的偏見乃至極端情況下的仇視心態，這對於增強香港青年一代國家認同意識和人心回歸具有重大意義。

為達此目的，中央政府和特區政府有必要系統制定在大灣區適用的相應政策並做出統一安排。例如，中央和特區政府提供輔助支持香港青年在內地創業就業的政策條件，擴大和增強對青年的優惠措施和支援力度（比如提供啟動資金或專項基金），同時不斷完善青年在內地的交通、住房、醫療、稅收等方面的具體措施，以更加便利他們在內地就業、創業、就學、成家、居住。特區政府也應當好中央惠港政策的宣傳者和推廣者，通過構建信息發布平台、拓寬信息發布渠道，讓香港青年了解相關法律、政策和具體措施，同時提供充分的崗前技能培訓和必需的資金支持。

(五) 維護並提升香港國際地位

在主權層面上，香港是「中國的香港」，《基本法》第151條特許香港特區「可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以『中國香港』的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議」。就國際地位而言，香港是世界著名的國際金融中心、國際貿易中心和國際航運中心，是「世界的香港」。

香港國際地位問題不僅僅是一個經濟或貿易問題，又或僅以人均GDP來衡量那麼簡單，而是關涉到「一國兩制」的核心願景是否能夠得以實現。無論對中央還是對特區而言，香港不能喪失國際地位，否則將變成內地眾多發達城市之一。國際地位如若喪失，香港的損失將是巨大的、不可逆轉的。事實上，那將違背《憲法》特許「兩制」和《基本法》固定「兩制」的初衷。

如今，我們須直面因為《國安法》和選舉制度改革給香港帶來的「寒蟬效應」，直面移民潮、外企撤資、外國人才離開香港等負面事件，從內部改善政治與法治環境，留住資金、人才和人心。一方面，特區政府需通過不斷優化投資環境和營商環境、重建外企外資對香港社會的信心；另一方面，要鞏固悠久的法治傳統、放寬言論自由尺度、提升人權保障水平，讓港人和外來人士放心留在香港，自在生活在香港。面對來自亞洲區內特別是新加坡的對人才和資金的激烈競爭，在疫情之下和之後，特區政府應該因地制宜，主動創造條件，盡早實現對內和對外部分或全面通關，守住香港的國際地位乃當務之急。

三 代結語：「五十年」裏的「變」與「不變」

「一國兩制」是解決歷史遺留下來的香港問題的方案。「一國兩制」的應有之義是甚麼？它是一個原則性與靈活性的結合體。原則性者，解決香港主權歸屬，置香港於中國主權之下，亦即《基本法》序言提到的「為了維護國家的統一和領土完整」（「一國」的應有之義）；中國《憲法》和中國的歷史經驗一直視主權與領土完整為最高原則。靈活性者，是對如何「保持香港的繁榮和穩定」的考量與應對，此即《基本法》許諾的「兩制」方案。「一國兩制」、「五十年不變」方案無疑是具有時代創意的，也凸顯了中國人推崇的實用主義哲學。

二十五年過去，彈指一揮間，未來二十五年就在那轉角處。在「一國兩制」前半場期間，香港享受了喜悅、歡笑、幸福的高光時刻，也經歷了低潮、迷茫和混沌的痛苦與不堪時刻。不管如何結合和分拆理解「一國兩制」，處理不好「一國」與「兩制」的關係，必定會影響甚至改變現實中的政治勢力與生態和政府政策走向，以及《基本法》下的香港憲制秩序。因而，如何實現二者之間的動態平衡才是解決香港問題的關鍵。動態平衡中的「動態」突出的是一個「變」字。從哲學意義上講，「變」乃是正常的、恆常的、可預期的；不能機械

理解「不變」，不要以為回歸前子夜的那一刻將是永恆。當然，五十年的確是個數字，據此計量，特區歷史過半了，今年慶祝回歸二十五年；說「不變」應該指的是「一國兩制」之下香港體制的主體部分或主幹繼續保持穩定，比如普通法制度不變，「原有的資本主義制度和生活方式」不變，而不是溫水煮蛙，改變憲制秩序，從而使之演變為「一國1.5制」或「一國一制」。

不得不認識到，《國安法》的實施和選舉制度改革是這二十五年中香港經歷的最重大的憲制變革，正在改變和塑造着香港憲制秩序。它最終能否保障香港憲制秩序在「一國兩制」原則統率下達至動態平衡？我們只能拭目以待。無論如何，這種動態平衡的標準都應該是「一國兩制」框架下的社會秩序穩定、政治局勢穩定、經濟繁榮、居民自由和權利得到根本保障、國際地位得到鞏固和加強。

「一國兩制」正進入中期發展階段，接下來路在何方，這需要中央和特區的長遠戰略和治理智慧。一方面，這不僅需要中央以高瞻遠矚的視野和開放包容的心胸和格局對待香港社會出現的管治問題，深化「一國兩制」實踐而不是淺嘗輒止，也需要中央秉持「謙抑主義」而非以「父愛主義」態度應對香港治理過程中出現的形形色色的問題；過度干預只會抵消特區高度自治，最終背離「人心回歸」的初衷。另一方面，特區在中央的堅定支持下，堅持行政主導體制平穩發展，理順行政權與立法權的合作制衡關係，着力解決民生等深層次的問題，保障居民自由和權利，尋求社會共識，最終實現香港真正的繁榮穩定。



「一國兩制」正進入中期發展階段，接下來路在何方，需要中央和特區的長遠戰略和治理智慧。（資料圖片）

2022年3月初，國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在北京與港區政協委員座談時放論「一國兩制」，同時也提及已經被寫入《中英聯合聲明》和《基本法》的「五十年不變」政策。他的理解是，「一國兩制」只要能行穩致遠，按正確方向走下去，就不會變^⑦。在此真誠希望，至少在後半場，「一國兩制」能夠行穩致遠，一直走下去。

註釋

① 《基本法》全文，參見 www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclaw/basiclaw.html，下引不再另註。

② Yash Ghai, *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*, 2d ed. (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1999), 184, 185.

③ 1997年8月6日，新華通訊社香港分社社長姜恩柱抵達香港上任時表示：「香港問題好比一本非常深奧的書，要讀懂它並不容易。」參見袁求實編著：《香港回歸以來大事記：1997-2002》（香港：三聯書店，2015），頁55。2007年，姜恩柱接受採訪時還表示：「香港確實是一本深奧的書，這本書並不是到香港回歸時就寫完了，這本書在香港回歸後還在不斷增添新的內容，不斷增添新的篇章，所以我還繼續關心香港情況的發展。」參見姜恩柱：〈香港確實是一本深奧的書〉（2007年6月26日），新浪網，<http://news.sina.com.cn/c/2007-06-26/063012090738s.shtml>。

④ 《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。」

⑤ 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》（北京：中國民主法制出版社、中共中央黨校出版社，2006），頁51-52。

⑥ Yash Ghai, "Autonomy with Chinese Characteristics: The Case of Hong Kong", *Pacific Review* 10, no. 1 (1988): 8.

⑦ 朱國斌：《建構「一國兩制」憲制：在動態中達至平衡》（香港：三聯書店，2020），頁39。

⑧ 許崇德主編：《港澳基本法教程》（北京：中國人民大學出版社，1994），頁54。

⑨ 王振民：《中央與特別行政區關係——一種法治結構的解釋》（北京：清華大學出版社，2002），頁136-42。

⑩ 張德江：〈堅定「一國兩制」偉大事業信心 繼續推進基本法全面貫徹落實——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施20周年座談會上的講話〉，《人民日報》，2017年5月28日，第3版。

⑪ *Ng Ka Ling (an infant) and Another v. the Director of Immigration*, [1999] 1 HKC 291.

⑫ 《基本法》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。」

⑬ 〈動搖普通法基礎〉，《新報》，1999年6月27日，A12版。

⑭ 參見〈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〉（2004年4月6日），www.basiclaw.gov.hk/filemanager/content/tc/files/basiclawtext/basiclawtext_doc16.pdf。在未經2004年解釋和2021年修改的《基本法》附件一第7條本來規定：「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」，而附件二第3條本來規定：「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」。第二次人大釋法後，在原来的三步程序之前增加了兩步：一、是否需要對附件一和附件二進行修改，行政長官應向人大常委會提出報告；二、由人大常委會確定。新兩步加上原来的三步構成「五步曲」。

^⑮ *Democratic Republic of Congo and Others v. FG Hemisphere Associates LLC*, [2011] 5 HKC 395.

^⑯ *Chief Executive of HKSAR and Another v. Sixtus Leung Chung Hang and Another*, HCAL 185/2016.

^⑰ *Chief Executive of HKSAR and Another v. Yau Wai Ching*, HCAL 186/2016 & HCMP 2819/2016.

^⑱ 王永平：〈今次釋法最衝擊法治〉，《am730》，2016年11月7日，<https://archive.am730.com.hk/column-336157>。

^⑲ 強世功：〈司法主權之爭——從吳嘉玲案看「人大釋法」的憲政意涵〉，《清華法學》，2009年第5期，頁5-29。

^⑳ 胡錦光：〈關於香港法院的司法審查權〉，《法學家》，2007年第3期，頁24。

^㉑ 〈32度高溫 50萬市民七一大遊行〉，《都市日報》，2003年7月2日，P01版。

^㉒ 曾蔭權稱任期內不啟動第23條立法，參見〈特首：任內不啟動23條立法〉，《大公報》，2010年10月14日，A06版；梁振英表示第23條立法不在立法計劃內，參見〈梁振英：目前未有計劃就二十三條立法〉，《文匯報》，2015年7月2日，A08版；林鄭月娥在2019年之前對外宣稱應「審時度勢，謹慎行事」，參見〈特首：二十三條立法要審時度勢〉，《文匯報》，2019年12月17日，A02版。

^㉓^㉔^㉕ 姬鵬飛：〈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〉(1990年3月28日在第七屆全國人民代表大會第三次會議上)，www.basiclaw.gov.hk/filemanager/content/tc/files/basiclawtext/basiclawtext_doc6.pdf。

^㉖ 《基本法》第43條第1款規定：「香港特別行政區行政長官是香港特別行政區的首長，代表香港特別行政區」，第60條第1款規定：「香港特別行政區政府的首長是香港特別行政區行政長官」。

^㉗ 劉兆佳主編：《香港二十一世紀藍圖》(香港：中文大學出版社，2000)，頁4。

^㉘ *Director of Immigration v. Chong Fung Yuen*, (2001) 4 HKCFAR 211.

^㉙ 〈終審法院首席法官二〇一〇年法律年度開啟典禮演辭〉(2010年1月11日)，香港特別行政區政府新聞公報，www.info.gov.hk/gia/general/201001/11/P201001110172.htm。

^㉚^㉛ 程潔：〈香港憲制發展與行政主導體制〉，《法學》，2009年第1期，頁49；50。

^㉜ 不過，2020年9月行政長官在修改通識教育課本事件時明確表示：「香港特別行政區享有的權力來自中央授權，架構以行政主導，香港沒有三權分立。行政、立法和司法三權各司其職，互相配合並制衡，三個機關通過行政長官向中央人民政府負責。」參見〈香港特區行政主導 以特首為核心〉(2020年9月1日)，政府新聞網，www.news.gov.hk/chi/2020/09/20200901/20200901_110605_194.html。

^㉝ 曹旭東：〈香港政黨政治的制度空間〉，《法學》，2013年第2期，頁110-18。

^㉞ 參見《行政長官選舉條例》，www.elegislation.gov.hk/hk/cap569!zh-Hant-HK，第31節第1項。

^㉟ 鄒平學等：《香港基本法實踐問題研究》(北京：社會科學文獻出版社，2014)，頁312。

^㊱ *Kwok Wing Hang and Others v. Chief Executive in Council and Another*, [2019] HKCFI 2820。

^㊲ *Leung Kwok Hung v. Secretary for Justice and Another*, [2020] HKCA 192, [2020] HKCFA 42。

- ⑳ 參見〈全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區第六屆立法會繼續履行職責的決定〉(2020年8月11日)，www.legco.gov.hk/general/chinese/intro/2020ln154-c.pdf。
- ㉑ 前香港基本法委員會主任喬曉陽曾用「瓜熟蒂落，水到渠成」來形容第23條立法。參見〈北京無須催香港就廿三條立法〉，《新報》，2000年4月2日，A07版；〈《基本法》23條禁顛覆國家 喬曉陽謂瓜熟蒂落時立法〉，《蘋果日報》，2000年4月2日，A07版。
- ㉒ 國務院新聞辦公室：〈「一國兩制」在香港特別行政區的實踐〉(2014年6月10日)，中國政府網，www.gov.cn/xinwen/2014-06/10/content_2697833.htm。
- ㉓ 參見趙建華：〈法學專家：香港不存在所謂「剩餘權力」〉(2014年6月23日)，中國新聞網，www.chinanews.com.cn/ga/2014/06-23/6311621.shtml。
- ㉔ 〈吳邦國：香港的高度自治權來源於中央的授權〉(2007年6月6日)，中國人大網，www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/wbgwyz/content_1615730.htm。
- ㉕ 參見陳雲：《香港城邦論：一國兩制，城邦自治，是香港生死攸關之事》(香港：天窗出版社有限公司，2012)；二零一三年度香港大學學生會學苑編：《香港民族論》(香港：香港大學學生會，2014)。另參見鄭宇碩編著：《探討本土主義》(香港：香港城市大學出版社，2017)；黃海：《疏離的人心：香港社會思潮評析》(香港：香港城市大學出版社，2018)；蕭傑：《香港本土運動史》，上、下冊(香港：熱血時報有限公司，2019)；徐承恩：《香港，鬱躁的家邦：本土觀點的香港源流史》，增修版(台北：左岸文化、遠足文化事業股份有限公司，2020)。
- ㉖ 參見劉兆佳：〈政改爭議及兩種「一國兩制」理解的對決〉，《港澳研究》，2015年第2期，頁19-28；〈香港「佔中」行動的深層剖析〉，《港澳研究》，2015年第1期，頁18-23。
- ㉗ 〈習近平聽取林鄭月娥述職報告〉(2021年1月27日)，新華網，www.xinhuanet.com/politics/leaders/2021-01/27/c_1127033004.htm。
- ㉘ 參見朱國斌：〈「愛國者治港」的政治意涵〉，《大公報》，2021年4月30日，www.takungpao.com.hk/opinion/233119/2021/0430/580215.html。
- ㉙ 〈修例風波逾7,000被捕者未有裁決〉，《大公報》，2022年4月9日，A4版。
- ㉚ 夏寶龍：〈全面深入實施香港國安法 推進「一國兩制」實踐行穩致遠——在「香港國安法實施一周年 回顧與展望」專題研討會上的講話〉(2021年7月16日)，大公文匯網，www.tkww.hk/a/202107/30/AP6103c7c0e4b0c7e5bedbb163.html。
- ㉛ 劉兆佳：〈完善選舉制度 確保「愛國者治港」〉，《港澳研究》，2021年第2期，頁4。
- ㉜㉝ 國務院新聞辦公室：〈「一國兩制」下香港的民主發展〉(2021年12月)，新華網，www.news.cn/2021-12/20/c_1128179674.htm。
- ㉞ 喬曉陽：〈中央全面管治權和澳門特別行政區高度自治權——在紀念澳門基本法頒布25周年學術研討會上的講話〉，《港澳研究》，2018年第2期，頁5。
- ㉟ 習近平：〈在慶祝香港回歸祖國20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〉，《人民日報》，2017年7月2日，第2版。
- ㊱ 黃明濤：〈論《香港國安法》之中行政長官的主要權力〉，《法學論壇》，2021年第4期，頁11-19。
- ㊲ 馮韓美皓：〈「後政改」時期的香港青年本土派〉，《中國青年研究》，2018年第5期，頁25-30。
- ㊳ 〈解讀夏寶龍「50年不變」講話：港府勿再辜負中央的誠意和包容〉(2022年3月10日)，香港01網，www.hk01.com/深度報道/745323/解讀夏寶龍講話-港府不要辜負北京的誠意和包容。

朱國斌 香港城市大學法律學院教授、法律學院公法與人權論壇主任、公共事務與法律研究中心聯席副主任。