



「一國兩制」下的「中」港關係

鄭宇碩

（香港城市大學政治學講座教授）

岳經綸

（香港城市大學公共及社會行政學系助理教授）

摘要

「一國兩制」下的香港特別行政區與「中華人民共和國」之間既不同於殖民地與宗主國的關係，也不同於聯邦制下地方政府與聯邦政府的關係，更有異於中國傳統中央集權單一制下地方與中央的關係，而是一種特殊且複雜的中央、地方關係。其不僅牽涉到政治、經濟、法律等多重層面，尚且還有正式與非正式關係之區分。本文試圖從上述層面來審視兩年多來中國大陸與香港之間的正式與非正式關係。本文認為，如何在「一國兩制」原則下妥善處理好「中」港關係是一項前所未有的挑戰，而且攸關「一國兩制」的成敗和香港前途至深。

「中」港之間需要尋找出一種穩定與制度化的機制來處理兩者間的問題。

壹、前言

1997年7月1日，香港「回歸」中國大陸，一方面結束了英國的殖民統治，另一方面則開始了實踐「一國兩制」的新時期。「一國兩制」的構想在完成香港「回歸」中國大陸這一歷史使命的同時，也開

創了新型的中央 地方關係。「一國兩制」下的香港特別行政區與「中華人民共和國」之間的關係既不同於殖民地與宗主國的關係，也不同於聯邦制下的地方政府與聯邦政府的關係，更不同於中國傳統中央集權的單一制下地方與中央的關係。應該說，「一國兩制」原則下的中國大陸與香港是一種前所未有的新關係，也是一種特殊而複雜的中央 地方關係，甚至是區際關係。而這種關係的特殊性和複雜性事實上是「一國兩制」這種特殊的制度安排所預設的。這種複雜關係涉及政治、經濟、法律等實質性方面，而且在性質上還有正式與非正式之分。鑒於「中」港關係的複雜性，本文試圖從多個層面審視兩年多來中國大陸與香港之間的正式與非正式關係。本文的目的是對兩年多來的「中」港關係作一梳理，並嘗試探討如何建立正常的「中」港關係。

貳、「中」港關係的內涵

「中」港關係有著複雜的內涵，此處的「中」既可以指政治上的「中華人民共和國中央政府」，也可以指人文地理上的中國大陸地區和社會(包括人民)。此處的「港」，既可以指香港特別行政區政府，也可以指地理上的香港地區，還可以指香港社會和香港人。因此，「中」港關係可以是兩地政府間的關係，也可以是兩地人民之間的關係。本文把「中」港關係粗略分為以下四個層次。第一層次是香港特別行政區與「北京中央政府」的關係(特殊的中央 地方關係)，主要涉及政治、經濟與法律關係；第二層次是「中央」各部門(包括駐港機構)和地方政府與香港的關係(中央 地方關係的延伸)；第三層次是香港內部各政治勢力與「中央」的關係；第四層次是香港與大陸內地的關係(特殊的區際關係)，包括兩地人員往來與經貿聯繫。

參、「中」港關係的法律與政策框架

中國大陸與香港的正式關係主要體現在《香港特別行政區基本法》之中。《基本法》是「全國人民代表大會」依據 1984 年的《中英聯合聲明》的原則和精神於 1990 年 4 月頒布的。其基本原則是「一國兩制、港人治港」。除對香港特別行政區的政治、經濟、社會等制度作出規定外，《基本法》主要是對北京「中央政府」與香港特別行政區在政治、法律、經濟與對外事務等方面的關係作出規定。

根據《基本法》，在政治上，香港特別行政區是直轄於北京「中央政府」的一個地方行政區域，「中央政府」對特別行政區行政長官和行政機關主要官員有任命權。同時，它又是一個特別的地方行政區域，享有「中央政府」授予的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。在法律上，香港特別行政區制訂的法律須報「中央政府」（全國人民代表大會常務委員會）備案，「全國人民代表大會」對《基本法》有修改權，而其常務委員會則對《基本法》有解釋權。同時，香港可在不違反《基本法》的條件下自行立法，繼續實行不與《基本法》相牴觸的原有法律，大陸內地的法律，除有關國防、外交方面的法律外都不適用於香港，香港享有獨立的司法權和終審權，而且香港法院在審理案件時對《基本法》關於香港自治範圍內的條款可以自行解釋，對其他條款也可解釋。在經濟上，香港與北京政府沒有直接關係，是獨立於「中央政府」的經濟區域，是獨立關稅區，香港實行資本主義經濟體制，保持自由港地位，實行自由貿易制度，自行制訂貨幣金融政策。在對外事務上，香港作為中國大陸的一部份，不能單獨與世界各國和地區保持及發展外交關係，香港的對外事務由北京政府負責。不過，北京政府亦授權特區政府自行處理與特區有關的對外事務。

作為北京與香港關係的延伸，《基本法》也對大陸內地各部門、各省市與香港的關係作出了規定。第二十二條規定：「中央人民政府

所屬各部門、各省、自治區、直轄市不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務。中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港特別行政區設立機構，須徵得香港特別行政區政府同意並經中央人民政府批准。中央各部門、各省、自治區、直轄市在香港特別行政區設立的一切機構及其人員均須遵守香港特別行政區的法律。「中國」其他地區的人進入香港特別行政區須辦理批准手續，其中進入香港特別行政區定居的人數由「中央人民政府」主管部門徵求香港特別行政區政府的意見後確定。」

對於「中」港兩地的社會關係，《基本法》亦提出了基本的規範。根據《基本法》，香港特別行政區的教育、科學、技術、文化、藝術、體育、專業、醫療衛生、勞工、社會福利、社會工作等方面的民間團體和宗教組織同大陸內地相應的團體和組織的關係，應以互不隸屬、互不干涉和互相尊重的原則為基礎。

《基本法》作為一個憲制性文件，雖然對大陸內地與香港的關係作出了基本的、原則性的規範，但由於「中」港兩地密切的政治、經濟、社會及文化聯繫，因而大量的、錯綜複雜的兩地關係難以用若干法律條文作出簡單規範。因此，兩種不同制度之間的交往必然出現許多糾葛和衝突，需要不斷的磨合、調適，從而在實踐的基礎上形成新的共識和規則。

試以《基本法》對香港特區政府與北京政府的權力劃分為例，雖然香港特區政府與北京政府的權力關係可以在法律上作出清晰劃分，但是實際的關係卻要複雜得多，難以簡單區分。按照《基本法》的規定，外交和國防事務由北京政府管轄，香港的內部事務則由特區政府管轄。北京的權力範圍具體來說包括國防、外交、主要行政官員的任命、對《基本法》的解釋權和修改權，以及台港關係。

外交權屬於北京在理論上和法律上都無可置疑，似乎不會引起爭議。然而，國際政治和經濟的複雜性、香港作為國際性城市的地位及其廣泛而密切的外部聯繫，使得北京政府對外交權力的行使都有可能

引起「中」港之間的矛盾。以教宗訪港為例，北京政府以教宗訪港是外交事務(教宗同時是梵蒂岡的國家元首)為由，不同意教宗訪港。從法理上講，北京政府並沒有做錯。可是，香港社會並不這樣認為，港方認為教宗訪港是宗教問題，而根據《基本法》，宗教事務屬於香港「自治範圍」，北京不應干預。至於北京政府對美國及西方的外交政策，亦可能對香港造成不利影響。

另外，《基本法》有關條文的模糊性和彈性亦會引起「中」港兩地的爭議。例如，有關《基本法》解釋權的問題。根據《基本法》的規定，「全國人大常委會」和香港法院都有解釋權。由於「中」港兩地政治法律制度和文化的差別，「人大常委會」和香港法院對某些條款的解釋肯定會出現分歧，從而導致法律衝突。此外，有關港人大陸內地子女居港權的爭議也是一個明顯的例子。應該說，「一國兩制」下的「中」港關係肯定會有許多灰色的中間地帶，它們不是《基本法》或其他任何法律可以清晰規定的，而是需要在實踐過程中加以澄清的。

肆、「回歸」以來的「中」港關係

香港「回歸」以來，大陸內地與香港的關係有密切合作、同心同德的一面，也有相互矛盾、相互衝突的一面。整體上講，兩地政治關係保持穩定與互信；經濟關係如常，但合作關係停滯不前，並且出現激烈競爭；法律關係衝突不斷。以下，我們從四個層次來討論兩年多來的「中」港關係。

一、特區政府與北京政府之間的關係

「回歸」以來，雖然無論是北京政府還是特區政府都對「一國兩制」框架下的「中央」與地方關係缺乏經驗，但是北京政府本著「寬大為懷」的精神和樹立良好國際形象的意圖，恪守不干預特區事務的原則，信任並支持特區政府的施政，而特區政府則以小心謹慎的態度

處理與北京政府的關係，並且自覺效忠北京政府。因此，「中」港兩地在政府層面的關係保持穩定和諧。不過，「中」港在政府層面的融洽關係並不能消除兩地之間因制度、文化和行為方式的不同所帶來的衝突，這種衝突首先並且主要表現在兩地間的法律關係上。

(一)北京寬大為懷，特區謹小慎微

「回歸」以來，香港在遭受因亞洲金融風暴而來的經濟衰退、金融紊亂之際，又出現了政治緊張局面。港府高官因決策失誤而頻頻受到攻擊，泡沫經濟破滅、失業問題惡化、新機場啟用大混亂，這些危機與事故成為市民質疑政府管治能力的理據，公務員的不敗神話已經破滅。行政長官董建華受到各方面的指責和批評，民望不斷下降，甚至出現「倒董」現象，要求董建華下台；財政司司長曾蔭權則因為動用政府儲備干預股票市場而被批評破壞香港的自由市場經濟原則；政務司司長陳方安生因新機場的混亂局面而受到指責，有立法會議員及政客要求她辭職；律政司司長梁愛詩因在《虎報》誇大銷量案中不起訴該報老闆胡仙而受到各界批評，立法會議員還為此對梁愛詩提出不信任議案，甚至要求她辭職；終審法院大法官李國能因判決港人在大陸的婚生和私生子女都有居港權而引起市民的普遍不滿，特區政府也因這一判決而手足無措。

儘管香港市民對特區政府的不滿在增加，政府管治權威在下降，但北京政府一直對特區政府「小心呵護，全力支持」。在香港「回歸」一周年慶典上，大陸「國家主席」江澤民對特區政府的工作表示讚賞，認為以董建華為首的特區政府施政有方，能夠穩健地處理內外事務，沉著地應付各種挑戰。¹在1999年3月的「全國人大會議」期間，「總理」朱鎔基和「主席」江澤民都對董建華及特區政府大加稱讚。在特區政府成立兩周年之際，代表北京政府前來參加慶祝活動的「國家副主席」胡錦濤稱讚董建華領導的特區政府有能力、有智慧駕

1. 明報，1998年7月2日，版A1。

馭複雜局面，強調無論發生甚麼情況，北京政府都會支持特區政府。²

與北京的全力支持相呼應，特區政府竭力效忠「中央政府」，小心處理與北京相關的事務，與北京保持一致。為堅持「一個中國」原則，特區政府禁止青天白日旗在香港懸掛，禁止在香港鼓吹台獨；為了不讓香港成為反共基地，特區政府禁止海外民運人士來港；此外，特區政府成立伊始即修改法例，將「國家安全」概念引入《公安及社團條例》之中，從而以國家安全為理由限制市民遊行、示威、集會等自由，並且立法禁止香港的政治團體接受外國(包括台灣)政治組織和個人資助，禁止與外國政治性組織建立聯繫。1999年7月，李登輝總統提出「兩國論」，兩岸關係出現緊張，董建華首先表態批評「兩國論」。台灣駐港最高代表鄭安國因在香港政府經營的電台發表有關「兩國論」的言論，而受到特區政府官員點名批評。前行政院大陸委員會主任委員、現任總統府國策顧問張京育原本計劃於8月到香港大學出席一項學術研討活動，但特區政府擔心張京育發表支持「兩國論」的言論，拒絕向張京育發出簽證。不過，特區政府尚未就《基本法》第二十三條有關煽動、顛覆等行為立法。

為了不讓香港成為反共和顛覆北京政府的基地，特區政府拒絕讓流亡海外的民運人士來港。「回歸」以來，雖然香港仍能舉行「六四」紀念活動，但各類民運人士和異議份子基本上都不能獲得來港簽證。例如，1999年4月，被北京定為反動組織的「香港市民支援愛國民主運動聯合會」(支聯會)向入境處申請批准包括王丹在內的11名大陸異議人士來港出席紀念「五四」的學術討論會，但港府以「不符合香港的利益」為由，拒絕批准他們入境。此外，行政長官董建華不斷要求香港市民，尤其是香港的民主派放下「六四」包袱。

1999年初，香港終審法院就「無證兒童」案作出判決後，由於判詞有挑戰「全國人大」及其「常委會」的權力之嫌，引起北京當局不

2. 明報，1999年7月2日，版A2。



滿。為平息北京的不快，特區政府不惜冒干預司法獨立之大不諱，史無前例地向終審法院提出申請，要求法院澄清有關判詞中引發爭議的部份。後來，終審法院澄清法院從沒有質疑「全國人大常委會」解釋《基本法》的權力，當「全國人大」或「人大常委會」行使權力時符合《基本法》，香港法院無權質疑，並會遵行。³

特區政府努力與北京政府保持一致，盡力贏取北京信任的取態，可能導致兩種結果。從積極的方面來講，它可以減少了北京政府干預香港內部事務的口實和機會，有利於香港的高度自治，也有利於北京贏得不干預香港事務的美譽。事實上，由於北京對以董建華為首的特區領導班子有信心，同時也是為了樹立「一國兩制」的形象，北京政府的確對香港實行放手政策，恪守不干預香港的原則。例如，北京政府並沒有施壓要求特區政府盡快對《基本法》第二十三條進行立法。另一方面，可能也是更重要的一面是，特區政府緊跟北京，亦步亦趨，缺乏主見，又會損害兩制的平衡，削弱特區政府的自治地位。事實上，在一些涉及特區利益和港人利益的問題上，特區政府對北京政府的消極取態，很容易讓香港市民產生這樣的印象，政府特別是行政長官只是北京的代表，無心維護香港的「一制」印象，甚至覺得特區政府官員主動放棄自治權力。

舉例來說，「回歸」以來，許多港人因商業糾紛而被中共禁錮，還有一些港人無故被中共拒絕入境，甚至沒收回鄉證，香港市民對此頗有意見，亦希望特區政府能向中共當局討個說法，但是特區政府總是以大陸內地有大陸內地的法律和做法，香港不能干預為由，拒絕為港人利益據理力爭，讓港人相當失望。最典型的例子是立法會法律界代表、大律師吳靄儀在1999年9月被中共取消赴北京參加中國法制研習講座的入境簽證。⁴吳是英國護照持有者，不隸屬任何黨派，但對香

3. 參見1999年2月27日香港各大報章有關報導。

4. 吳靄儀赴京簽證被取消一事詳見1999年9月13日香港各大報章。

港法治和人權有積極的承擔，在香港法律界有相當的聲望。吳不僅在立法會中動議彈劾受北京信賴的律政司司長梁愛詩，而且在居留權一案中積極參與反對「全國人大」解釋《基本法》。在「全國人大」釋法後，吳又發動法律界在香港「回歸」兩周年之際舉行遊行，進行沉默抗議。輿論普遍認為，吳被取消簽證與其上述言行有關。吳靄儀事件引起了香港社會普遍不滿和不安。吳本人亦為此要求會見行政長官董建華，尋求合理解釋。董建華先是推辭，後來雖然與吳靄儀會了面，但並沒有作出令人信服的解釋，仍然認為這是中共機構的做法，香港無能為力。

另一個事例是教宗訪港被拒，教宗若望保祿二世原本計劃在1999年11月訪港，香港市民特別是天主教徒也翹首期待教宗的祝福。在香港市民，特別是天主教徒看來，教宗只是宗教領袖，教宗訪港只是宗教問題，是宗教自由問題。不過，在北京政府看來，教宗不但是天主教領袖，更是梵蒂岡的國家元首。大陸稱教宗為「教皇」即可反映中共對教宗角色的認識。按照這一邏輯，教宗訪港就不只是宗教問題，而且是外交問題。按照《基本法》的分工，特區的外交、國防等由北京政府負責。因此，教宗能否來港要北京政府批准。由於中共與梵蒂岡關係向來不佳，而且梵蒂岡又與台灣有邦交，北京不讓教宗來港似乎是很自然的事。特區政府在此事中，讓北京作主似乎也是正常的反應。可是，香港市民卻認為北京政府的決定是干預特區內部事務，破壞宗教自由，而特區政府唯北京馬首是瞻是罔顧港人利益，是放棄自治。

事實上，特區政府緊跟北京、無所作為的取態，引起了香港民主派的嚴厲批評，認為特區政府拱手放棄自治。因此，香港社會輿論和政治氣氛並沒有因「中」港兩地政府間的親密關係而變得和諧一致。

(二)終審法院判決：凸顯「兩制」矛盾

1999年1月29日，香港終審法院就港人在大陸所生子女的居港權問題作出判決，認定無論是婚生還是非婚生子女都有香港居留權。判

詞還指出，終審法院具有「憲法性管轄權」，在審案時有權決定「全國人大」或「人大常委會」的立法和行為有沒有違反《基本法》，若有違反可宣布該法或行為無效；終審法院有權自行解釋涉及居留權的《基本法》條文，毋須尋求「全國人大常委會」解釋。

此一判決，在香港社會內部引起震盪。由於判決可能導致為數超過百萬的港人在大陸所生子女來港居留，大部份市民都不贊同終審法院的判決，認為它給香港帶來無窮後患，給香港的教育、住房、醫療、交通，甚至就業帶來巨大衝擊。更嚴重的是，這一判決還引來了北京的強烈不滿。大陸法律專家批評終審法院自作主張，欲凌駕北京當局，違反憲法，要把特區變成「獨立的政治實體」。一位專家指出：「尤其令人憤慨的是該判決中有關特區法院可審查並宣布全國人大及其常委會的立法行為無效的內容，違反《基本法》的規定，是對『一國兩制』的嚴重挑戰。」一些傳統左派人士和香港人大代表亦對判決提出批評。「國務院新聞辦公室主任」趙啟正更公開證實這些法律專家的意見代表中共官方的立場，並指責判決是錯誤的，要改正。行政長官董建華亦指判決帶來負面影響。而香港的民主派及法律界人士則堅決支持終審法院的判決，認為它符合《基本法》，維護了香港的「高度自治」和司法獨立，對香港的法治具有重大意義。他們認為，大陸法律專家誤解了終審法院的判詞，終審法院根本無意挑戰北京的權力，只是清楚說明其權力來自北京，判決不是破壞《基本法》，而是在執行《基本法》。他們擔心大陸學者的言論可能引起香港的憲政危機。事實上，如果北京政府宣布終審法院的判決違憲，香港就會陷入憲制危機，終審法院的權威就會掃地，整個特區政府就會陷入困境，「一國兩制」也會名存實亡。

為了緩和特區與北京當局在終審法院司法管轄權上的衝突，行政長官董建華委派律政司司長梁愛詩上京與有關部門作進一步溝通。與此同時，北京政府亦將問題降溫，有關部門指出，趙啟正的講話只是個人意見。事實上，中共當局亦處於兩難局面。如果不就終審法院的



判決採取行動，就等於認可了終審法院的做法。如果行使對《基本法》的最終解釋權，就等於插手香港內部事務，干預香港的司法獨立，從而對終審法院的權威，「一國兩制」的信心，甚至對台灣統戰的政治宣示帶來負面影響。

梁愛詩在京期間，得知北京對終審法院裁決一事的立場。中共方面的主要關注點，是判詞中涉及「全國人大」及「人大常委會」的權力和地位，認為法院的裁決是質疑「全國人大」的權力，違反中共憲法及《基本法》，這個錯誤必須糾正。北京政府官員亦表明，此事乃一國內部的事情，北京會以包容態度處理此事。梁愛詩訪京，雖然未能說服北京接受終審法院的裁決，但令到「中」港之間的政治氣氛緩和。北京似乎決定以寬鬆的態度處理此事。港府與北京當局都試圖尋求兼顧「一國」和「兩制」的兩全其美的方式解決問題，既保全北京的面子，又不損害終審法院的權威。

2月24日，律政司史無前例地向終審法院提出申請，要求法院澄清有關判詞中引發爭議的部份。26日，終審法院五位法官達成一致裁決，澄清法院從沒有質疑「人大常委會」解釋《基本法》的權力，當「全國人大」或「人大常委會」行使權力時符合《基本法》，香港法院無權質疑，並會遵行。終審法院的澄清，並沒有偏離原來裁決的立場、原則和法理，對裁決沒有實質影響。

2月27日，「全國人大常委會法制工作委員會」發表聲明，認為「香港特區終審法院2月26日的判詞對於澄清1月29日的判詞是必要的」，並且指出，「全國人民代表大會」是「中國」最高權力機關，而「全國人大」及「人大常委會」將按照「一國兩制」的原則和《基本法》行使職權。⁵

3月6日，「國家主席」江澤民高調接見上京列席「全國人大」開幕禮的特首董建華，並借用一句「風乍起，吹皺一池春水」，暗喻終

5. 明報，1999年2月28日，版A5。

審法院風波只是一點小漣漪；又說水已放掉，暗示問題已得到解決。董建華更清楚地表明，事件已告一段落。⁶顯然，北京領導人不希望事情惡化，影響特區政府的管治權威，損害北京與特區政府的關係。

看來，「回歸」後爆發的第一次「一國兩制」矛盾以北京政府的輕描淡寫得以化解。不過，有輿論認為，雖然憲制危機得以順利化解，但北京政府卻開創了以政治手腕解決「中」港法律問題的先例，對香港司法獨立和法治精神留下極深遠的損害。⁷

終審法院判決引起的憲制衝突雖然得以化解，但它引起的港人大量大陸子女來港的社會問題卻沒有得到解決。特區政府在1999年4月公布，因終審法院判決而有居港權的大陸子女多達167萬人，要安置這些移民政府要花7,100億港元。這是特區政府無法承受的。特區政府在與北京政府溝通後決定提請「全國人大常委會」對《基本法》有關條文進行解釋，從而阻止大批大陸內地人來港。1999年5月19日，香港立法會正式通過政府提出的有關議案。5月20日，行政長官董建華向「國務院」提交《關於提請中央人民政府協助解決實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉有關條款所遇問題的報告》。接著，「國務院」提請「全國人大常委會」對《基本法》有關條款進行解釋。6月26日，「全國人大常委會」對《基本法》有關條款作出解釋，指港人在大陸所生子女出生時，父母雙方或一方須是香港永久性居民，該子女才能擁有居港權。根據這一解釋，符合資格來港的港人內地子女大約只有17萬人。

「全國人大常委會」對《基本法》有關條款的解釋，為特區政府解決了一大難題。董建華認為，「全國人大」的解釋使居留權問題在合法、合憲的情況下得到圓滿解決。同時，他還批評反對「全國人大」釋法的人在誤導國際輿論。不過，香港最大政黨民主黨主席李柱

6. 明報，1999年3月7日，版A3。

7. 信報，1999年3月8日，版18。

銘指出，特區政府要求「全國人大」釋法是「自毀長城」，破壞特區法治，斷送香港終審法院的終審權。⁸

雖然特區政府透過「全國人大」釋法頂住了大批大陸人來港的壓力，但是卻開罪了香港的司法界，後遺症十分嚴重。由於一大批法律權威反對政府的做法，勢必影響港人及國際社會對香港法治的信心。

二、「中央」各部門(駐港機構)、地方政府與香港的關係

「回歸」以來，北京當局為了在海內外增強對「一國兩制」的信心，恪守「不干預香港」的承諾，除北京政府不干預特區政府施政外，還採取各種措施嚴格要求大陸內地部門，包括北京駐港機構以及地方政府，不得干預香港事務，嚴格控制大陸內地機構和官員來港。在這方面，以廖暉為首的「國務院港澳辦公室」(港澳辦)扮演著「守門員」的重要角色，並且發揮重要作用。

(一)「中央」部門、各省市政府與香港的關係

北京的一項基本措施是嚴禁「中央」各部委和省市政府干預香港內部事務。根據《基本法》，在「一國兩制」原則下，北京政府各部門與香港特區政府各部門沒有領導與被領導的關係，「中央」各部門無權干預特區政府部門的工作。當然，在業務方面雙方可以進行合作和聯繫，而且「中央」各部門還應該為特區政府提供協助。事實上，在「回歸」前大陸「中央」部門和各省市已經與香港建立了一些正式或非正式的聯繫，廣東省的一些部門，如公安、交通、司法等，與香港方面有著密切的聯繫。「回歸」後，北京政府嚴格控制「中央」各部門、各省市在香港設立機構，嚴格限制它們與香港的往來。同時，北京政府還要求「中央」各部門、各省市尊重特區政府的工作。

北京的另一項基本措施是嚴格限制中共官員，特別是副部級以上的官員訪問香港。在「回歸」後曾向全國官員發出一份通告，嚴禁各

8. 明報，1999年6月27日，版A1。

級官員在未經港澳辦的正式安排下，私下與香港官方及半官方機構人員會面，違例者「公告批評」；沒有事先得到港澳辦公室的批准，取道香港往外國公幹的官員也不許走出機場。各地方省市的領導來港必須上報港澳辦和北京高層，獲得批准後才能來港。以往廣東省政府有權簽發多次往返香港的證件，現在這一權力已收歸港澳辦。

北京的決策者顯然認為，大陸官員少來香港，少與香港官員往來，可以減少大陸對香港的干預。不過，中共官員對北京嚴控他們來港很有意見，香港的親中共人士亦表達了他們的不解。他們認為往來的減少在客觀上阻礙了兩地正常的交流與合作，甚至連文化、學術交流也受到制約。很多人抱怨，「回歸」後大陸人士來港交流訪問比「回歸」前更麻煩、更困難。

不過，香港輿論對北京嚴控大陸官員來港表示贊同，認為此舉有助特區政府和官員擺脫不必要的應酬，避免香港官員沾染大陸官場文化，以及捲入中共派系政治旋渦。

(二)「中央」駐港機構與香港的關係

除「中央」各部門和省市政府外，北京駐港機構與香港特區的關係亦是「中」港關係的重要組成部份。北京駐港機構主要包括新華社香港分社、「外交部駐香港特別行政區專員公署」、駐港共軍。香港「回歸」後，雖然北京駐港機構在政治上和法理上都擁有主人地位，但是，在「一國兩制」規限下，這些機構在香港的運作卻存在諸多限制，工作環境反而不如「回歸」前。「回歸」以來，北京駐港機構表現克制，沒有干預特區政府的自主權。不過，也有批評指這些機構在「回歸」後基本上沒有發揮應有的作用，沒有協助董建華管理好香港，其主要原因是被北京「廢了武功」，⁹董建華與這些機構沒有建立起溝通渠道。

「回歸」以來，新華社香港分社的角色和功能都發生了很大的變

9. 李創慧，「親中人士不滿中央」，明報，1999年7月12日，版C7。

化。「回歸」前，新華社名為新聞機構，實乃北京駐港最高機構、全權代表。它既是北京政府派駐香港的代表機構，又是中國共產黨在香港的最高領導機構，擁有相當大的權威作為北京的代表，新華社在香港過渡期發揮著重要功能，是北京在香港的代言人，也是北京與港英政府進行角力的重要工具。

自香港「回歸」後，在「一國兩制」之下，北京不管香港內政，香港新華社所面臨的環境有了重大變化，其內部架構進行了重整，角色與功能大大改變，最明顯的是其政治功能大幅度削弱。作為北京授權的工作機構，新華社香港分社的主要職能是負責聯繫中共駐港「中資」機構，聯繫香港各階層人士，促進特區與大陸在經貿、科技、教育、文化等領域的交流，處理香港與台灣往來的有關事務。隨著職能的調整，新華社的政治姿態亦大大調低，再也見不到它公開爭論有關香港的政治與經濟問題。¹⁰ 新華社很少舉行大型政治活動，社長姜恩柱本人也很少在公開場合露面。兩年多來，新華社最高調的活動是1999年2月1日召開的紀念「江八點」發表四周年及「葉九條」發表二十周年的座談會。會上，姜恩柱以罕有的高姿態，就台港關係以及新華社處理台港事務問題發表長篇講話。

由於香港不能單獨與世界各國和地區保持和發展外交關係，因而北京根據《基本法》在香港設立了處理外交事務的機構——「外交部駐香港特派員公署」。公署的職責是處理由北京政府負責的涉港外交事務，及授權特區依法自主自行處理有關對外事務，因而不干預屬於特區政府依法管轄的事務。「回歸」以來，公署處理了大量涉及香港的外交事務，包括香港特區與有關國際組織、國際公約的關係、香港特區政府與外國談判簽署雙邊協定、外國軍艦和國家航空器材來港申請，

10. 2000年1月，新華社香港分社正式更名為「中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室」，成為北京「中央政府」在香港的正式代表機構，其職責與架構大體未變。



以及大量領事案件。公署以「相互尊重、相互信任、相互支持、密切合作」的原則來處理與特區政府的關係，凡特區政府可依法自主處理的對外事務，公署亦不干預，而是給予配合和支持。

主權移交前，許多香港人視共軍如洪水猛獸，心理上很抗拒。

「回歸」以來，香港駐軍保持了嚴格的紀律及管理，維持非常低調的作風，遵守香港法律，沒有干預香港事務，其活動沒有越出兵營基地之外。駐港部隊與特區政府在「互不隸屬、互不干預、互相尊重」的基礎上建立了和諧的良好關係，與執法部門密切合作。駐軍亦與市民關係融洽，曾開放軍營供市民參觀。駐軍基本上沒有甚麼公開活動，看不見他們穿制服以個人或團體方式出現在公開場合。香港社會如今普遍接受駐軍的存在。大陸國慶節期間，駐港部隊開放軍營供市民及團體參觀，吸引大量市民前往。

新華社、「外交部特派員公署」和駐軍等北京駐港機構恪守「一國兩制」原則，沒有干預香港內部事務，受到了香港輿論和市民的好評。但是，香港的親中共勢力並不這樣認為。他們認為這些機構作為北京的代表未有充份發揮應有的作用，沒有有效的參與香港政權的接管和香港的治理，沒有協助好董建華的工作。

(三) 特區駐京辦事處與大陸內地的關係

為了便於特區與北京政府的溝通，1998 年底，特區政府正式設立一個由局長級官員領導的駐京辦事處，辦事處主任是特區在大陸內地的首席代表。

駐京辦事處的職能有別於香港駐海外的經濟貿易辦事處，其職能還包括：(1)向北京政府、各省市部門和大陸民間團體提供特區的資料；(2)向特區政府匯報大陸的最新發展，如政策修訂、新法例和其他發展；(3)經徵詢「港澳辦」的意見後，按特區當局的指示，就具體事項和中共部門商討；(4)與北京政府各部門及各省市駐北京的代表辦事處聯繫；(5)為特區往大陸的訪問團提供後勤支援；(6)處理與特區有關的出入境事務，如為身在大陸的外國公民發出簽證；(7)與設於大陸的

香港特區非政府機構聯繫；(8)為身在大陸的香港居民提供實務性協助。¹¹

設立駐京辦事處的目的是為了便利行政長官與特區政府處理香港與大陸的關係，瞭解大陸情勢和北京政情。不過，駐京辦一直受定位的限制，大陸各機構不知應把它當成是外交機構還是像其他省份的駐京機構看待。特區許多政府部門和大陸有關單位和部門，建立了直接聯繫渠道，例如，海關、警察、建築署、衛生署、司法部門、稅務局、保安局等，與大陸的相關機構都有直接對口單位。過去曾經有非正式的聯繫機制。一旦出現問題，有關單位和部門可以直接對話，解決問題，不會去找駐京辦。大陸相關單位有事則找港澳辦。看來，短期內很難期望駐京辦有甚麼突破表現。

三、香港各政治勢力與北京的關係

香港各政治勢力與北京的關係是「中」港關係的一個重要方面。香港的主要政治勢力包括香港各政治團體，主要是民主黨、民主建港聯盟(民建聯)、香港協進聯盟(港進聯)、自由黨、前線(由激進民主派人士組成)、民權黨、民主民生協進會(民協)等，以及以大陸「全國人民代表大會」港區代表及全國政協港區委員為代表的親中共勢力。雖然港區人大和政協屬於中共建制的一部份，但是他們的言行對「中」港關係有相當的影響，構成香港的一股重要政治勢力。大體說來，香港的主要政治勢力可以分為兩大派別，一是民主派，主要包括民主黨、前線等政治團體，他們基本上是反北京的；一派是親北京派(親中派)，主要包括民建聯、港進聯及港區人大和政協委員。

民主黨自成立以來與北京當局的關係一直不佳。民主黨中若干骨幹成員是北京所仇視的「香港市民支援愛國民主運動聯合會」(支聯會)的領導人。北京視民主黨人為反「中」亂港份子，對其採取封殺態

11. 明報，1998年3月25日，版A8。

度。儘管在「回歸」日民主黨採取克制態度，沒有做出令北京當局尷尬的行動，但「回歸」後北京與民主黨的關係並沒有改善。

1998年初，香港進行人大代表選舉。民主黨亦試圖參選，以期進入北京建制。不過，民主黨推選的候選人，包括副主席張炳良，沒有得到由北京操控的選舉人的提名。1998年7月1日「回歸」周年慶典期間，江澤民來港會見約百名各界知名人士，但是沒有包括民主黨人在內。此舉表明，北京政府無意改善與民主黨的關係。而且若干民主黨成員至今仍然被剝奪進入大陸的權利。居留權事件中，民主派議員準備上京表達反對人大釋法的意見，但北京方面不允許他們入境。

北京政府對民主派的基本對策是「井水不犯河水」，拒絕與民主派溝通和對話，不許他們進入大陸，目的是把民主派的影響限制在香港境內。而民主派一方面與北京政府對立，另一方面又想與北京溝通。他們認為，北京對民主派的敵視態度是由於董建華未能從中疏導所造成的，董沒有為民主派爭取「返國權」。北京與民主派的對立和僵持對董建華的管治帶來了直接的衝擊。首先，民主派(黨)是香港立法會中最大的反對派，他們與北京政府的對立關係，直接影響到香港特區政府立法與行政的關係。其次，董建華夾在民主派與北京政府之間，處境尷尬。民主派的批評進一步突顯董建華無力維護港人利益，其管治能力和認受性受到削弱。

親北京的民建聯、港進聯等親中共政黨成員紛紛進入北京建制，成為「全國人大代表」或政協委員。這些政黨亦追隨北京極力支持特區政府，被稱為立法會中的「保皇黨」，與民主派政黨形成鮮明對照。

「回歸」後，香港於1998年年初透過間接選舉產生了新一屆的港區人大代表，共36人，其中大部份是新當選的。同時，北京當局在香港委任的政協委員人數大大增加。目前，香港共有全國政協委員171人，其中多為工商界人士。

港區人大和政協當中很多人都是傳統左派人士，其言論明顯親北



京。由於其活動和言行涉及「一國兩制」的貫徹，對香港社會輿論有相當的影響，北京對香港人大代表和政協委員在港活動持謹慎態度。1998年3月，個別香港人大代表及政協委員在北京開會期間對香港電台提出批評，引起香港市民強烈反彈。為了平息風波，北京領導人和特區主要官員都發表了講話。經此一役，北京對處理港區人大代表的問題格外小心謹慎。

為了規範港區人大代表的活動，「全國人大常委會」辦公廳於1998年11月制訂了《關於香港特別行政區全國人民代表大會代表執行代表職務的辦法》，以行政命令的方式發出指引。該辦法明確規定，香港人大代表不能以代表身份在香港特區進行視察；不能接受香港居民對特區政府的申訴；不享有中共《代表法》賦予人大代表的特權，而要遵守香港法律。不過，北京當局沒有像對待港區人大那樣，為港區政協委員制訂行為守則，儘管個別政協委員的言論往往更加惹火。

港區人大代表和政協委員等親中共人士一般不為香港人受落。他們在「回歸」後的處境似乎還不如「回歸」前，不但沒有揚眉吐氣、當家作主的感覺，反而受到更多的掣肘，不能自由發表言論，也不能批評特區政府施政。因而，很多親中共人士心有怨言。他們不滿「回歸」後該變的沒有變，認為北京因害怕被指干預特區而沒有管該管的事。他們把香港「回歸」後出現的一些重大問題歸咎於北京的「放任」態度，認為是北京不負責任造成的。他們認為現任特區政府領導層中愛國者太少。董建華以平穩過渡為理由，重用港英政府前朝舊臣，而沒有起用中共培養的人如草委、籌委等。傳統愛國人士受排擠，其社會地位和作用都比「回歸」前降低了。

北京政府對香港人大代表活動的嚴格規範，令人大代表在港的工作受到很大的掣肘，引起部份港區人大的不滿。前自由黨主席李鵬飛在1999年3月的「全國人大會議」上公開表露自己身為人大代表的無奈。他自嘲說，「當了一年人大也不知做了甚麼」，要求討論港區人大的職責。一些老資格的港區人大亦對「回歸」後的人大角色感到困

擾，認為香港的社會及輿論對港區人大的壓力過大，使他們無所適從。有代表指出，積極一點，就被指「出位」，是「干預」；不積極就被指「沒事做」。對有人提出不准港區人大在「全國人大會議」期間討論香港事務，香港資深人大代表鄭耀棠就非常不滿。¹²

如果說民主派不滿特區政府對北京政府亦步亦趨、畏首畏尾的話，那麼「親中派」則批評北京政府對特區「放任自流」，因為害怕被批評干預特區事務而放棄應有的作為。這種情況表明，無論是民主派還是「親中派」都不滿意現時的「中」港關係。北京和特區政府可以不理會民主派的批評，但是這種批評肯定會影響「一國兩制」的形象。對於「親中派」的批評，北京和特區政府不可能完全置之不理，否則會失去忠實的政治支持者。「親中派」與民主派的對立仍然沒有化解，民主派與政府的矛盾依然很深，結果導致香港政局不穩。

四、香港與大陸內地的關係

自大陸改革開放以來，香港與大陸的經濟合作和人員往來就不斷加強。不過，這種合作關係主要是由市場力量推動的，而且是由民間進行的。「回歸」以來，「中」港兩地之間在經貿、投資、旅游、學術及文化交流、人員往來等方面繼續保持密切聯繫。不過，這些聯繫基本上仍然是以民間為主導的。由於香港「回歸」後人們對香港與大陸內地的聯繫和交往期望甚高，因而有許多人感到「回歸」後「中」港兩地的關係——主要是香港與廣東的關係——與「回歸」前相比有疏離趨勢。另一方面，「中」港兩地在合作的同時也開始出現明顯的競爭。

香港「回歸」後，在客觀上有利於大陸與香港建立官方層面的合作機制。特區政府和大陸各省市政府都表達了加強合作的願望。1998年7月1日，董建華在慶祝「回歸」周年的演詞中指出，「我們要大力

¹²明報，1999年7月13日，版C7。



加強和發展與內地經濟方面的合作，尤其是與廣東省的合作，擴大香港經濟的原動力」。¹³1999年3月，大陸「國務院總理」朱鎔基在政府工作報告中表示，北京政府將進一步推進香港與大陸內地的經貿、科技、文化等各個領域的合作，促進香港經濟早日復甦，維護香港的長期繁榮穩定。儘管香港和大陸內地都有加強合作的願望，而且也建立了官方層次的正式合作機制，但是「回歸」以來粵港合作的進展並不明顯。

(一) 粵港合作的停滯

為推動香港與大陸內地特別是廣東的經濟合作，特區政府與廣東省政府在1998年3月正式組成粵港合作聯席會議。港方代表是政務司長陳方安生，粵方代表是副省長王岐山。聯席會議的目的是「發掘粵港兩地可合作的空間，提出前瞻性的意見和建議，尋求更全面的合作」。在1998年3月召開了首次會議；在9月又開了第二次會議。除聯席會議外，粵港兩地政府之間還存在其他形式的合作渠道，包括「粵港跨境聯絡制度」，負責研究粵港兩地基建項目的「香港與內地跨界大型基建協調委員會」，以及一些就跨境實務性事宜而設的特定聯絡機制。

9月的粵港聯席會議達成了一系列合作計劃，包括延長出入境口岸的通關時間，放寬跨境旅遊的限制，以及要求所有在大鵬灣和后海灣的大型發展項目開始前須諮詢雙方的意見。聯席會議還同意探討如何促進兩地的科技合作，以及成立一個獻策小組，發掘長遠的合作課題。

不過，雖然粵港兩地合作在正式層面上有板有眼，十分正規，但是，實效不大，有形式多於實際之虞。一些人認為，「回歸」前的粵港合作更自由，現在一切反而變得死板，沒有進展。深圳市長李子彬就對深港合作停滯不前滿腹怨言。

¹³ 明報，1998年7月2日，版A2。

在 1999 年 3 月「全國人大」會議期間，李子彬對香港記者表達了他對深港合作關係的不滿。¹⁴ 深圳自 1994、1995 年間便開始積極推動深港兩地的高科技交流和合作。深港原計劃在深圳邊界以對等投資興建高科技園。雖然深圳方面多次積極推動，但一直沒有得到港府的回應。可是，到 3 月初，港府宣布在港島自行興建高科技城——數碼港。李子彬對此頗有微言，認為港府此舉意味著深港的高科技園合作計劃只能暫緩執行。他還負氣地指出，沒有香港的合作，深圳依靠自己的力量也能搞高科技園。事實上，深圳高科技產業過去幾年一直以年增 50% 的速度發展。

李子彬更對港府阻撓深港兩地 24 小時通關，並且建議徵收過境稅表示憤慨。由於深港兩地的聯繫與交通非常方便，深圳的經濟環境又不斷改善，不少香港人，特別是中低收入人士到深圳購物和消費。在香港泡沫經濟破滅後，港人北上消費更成為潮流。如很多主婦到深圳採購蔬菜和訂製旗袍。香港有關人士認為，這種情況不利香港的零售業，特別是對新界北區的零售業造成嚴重打擊，建議政府對過關人士徵收離境稅以限制港人北上。特區政府傾向於採納這一建議，李子彬對此大動肝火，認為此舉有礙加強兩地交流。

「中」港(主要是粵港)合作的停滯不前，甚至倒退的主要原因，一是北京對「一國兩制」原則的恪守，一是「中」港兩地政府之間在合作問題上存在利益矛盾。北京政府雖然重視「中」港合作，但是對維護「一國兩制」的執著在客觀上妨礙了「中」港合作。港府官員在「中」港合作上的保守傾向則源於殖民地時期的觀念，擔心「中」港關係過密危害香港利益。

「回歸」以來，北京政府嚴格控制大陸官員來港。有論者指出，北京嚴守「大門」，旨在保護香港，實際上卻產生了兩種不利後果。一是令兩地人員正常往來和交流大大受到限制，¹⁵ 一是割斷了大陸與香

14. 信報，1999 年 3 月 12 日，版 2。



港聯繫，把香港封閉起來，使大陸的財與才不能自由進入香港，令特區陷入孤立，對香港發展產生負面影響。¹⁶香港「一國兩制研究中心」總裁邵善波就明確指出，如果北京政府和特區政府被「一國兩制」的框架箍得過緊，就會阻礙兩地的經濟發展。¹⁷

至於特區政府方面，基於「兩制」的考慮，港府官員力求與大陸保持距離，以維護香港的獨特性。此外，現實的經濟利益考慮，也使港府官員有所顧慮。因此，基於歷史與現實利益的考量，港府官員對與大陸合作缺乏熱情，有所避忌。

從歷史角度看，香港過去的成功很大程度上得益於香港與中國大陸之間的「區隔」。自 1840 年起，香港受英國殖民統治，脫離大陸母體。因此，香港得以遠離大陸的內亂和政治動盪，同時又對西方世界開放，從而發展成為「東方之珠」。基於香港過去的經驗，港府官員意識到與大陸保持一定距離更有利於香港。而「中」港之間過快的一體化只會影響香港的利益。試以深港之間通關為例。深圳方面力主 24 小時通關，表面上的理據是方便兩地人民的往來，而更重要的是這樣做可以吸引更多港人到深圳消費，有利深圳的經濟。香港方面對此並不熱衷，因為現行的通關安排已使得大批港人北上購物消遣，嚴重影響香港，特別是新界北區的零售業。延長通關時間對香港經濟更不利。此外，特區政府與珠海市政府在修建伶仃洋大橋問題上採取截然不同的態度，亦充份反映了兩地政府對本地利益的考量。

港府在「中」港合作問題上的消極態度引起了很多人的不滿，特別是親中共人士的不滿。一些批評者指出，港府官員的保守態度實際上源自於他們對香港未來發展缺乏遠見，對大陸內地特別是廣東的發展缺乏

15. 鄭耀棠，「中港關係愈趨疏離」，明報，1999 年 7 月 13 日，版 C7。

16. 劉永齡，「上海超越香港，成為中國的紐約」，信報，1999 年 5 月 5 日，版 22。

17. 明報，1998 年 6 月 29 日，版 A4。



認識。一些對現時粵港合作不滿的人士就批評，港府官員沒有將整個珠江三角洲的經濟連為一體的現實眼光，同時，也不瞭解深圳高科技發展的現狀和前景。¹⁸

行政長官董建華似乎已認識到真正推進粵港合作的重要性。在1999年施政報告中，董建華指出，「穗港澳深珠之間的五萬平方公里，必將形成更密切整合的區域經濟。我們將研究如何加強區域內的合作，在『一國兩制』之下協調發展，讓人、貨、資金等各種資源盡量依循經濟規律自由流動組合，以達致新的飛躍」。¹⁹當然，人、財、物的自由流通不是一朝一夕可以達到的事情。

(二) 滬港競爭

「回歸」後香港與大陸的經濟關係除了合作之外還出現了競爭，香港與上海在興建迪士尼樂園和信息產業上的競爭就是明顯的例子。

1999年3月，特區政府在1999-2000年財政預算報告中提到，已與迪士尼公司簽訂在香港興建迪士尼樂園的意向協議。接著，在北京出席「全國人大會議」的上海市長徐匡迪表示，上海正在積極爭取在上海興建迪士尼樂園。這邊廂，徐匡迪列出上海在興建迪士尼樂園方面比香港優勝的地方，如人口多，可供選擇的土地資源多。那邊廂，香港的主管官員則指出，香港在外匯兌換，交通，甚至氣候方面均有優勝之處。滬港之間大有一決高低之勢。徐匡迪更指出在上海建迪士尼只需10億美元投資，遠比香港便宜，而且上海與迪士尼方面已簽署備忘錄，他更笑稱香港「不要建」，北京對滬港迪士尼樂園之爭則沒有表態。

上海在四年前就研究興建迪士尼樂園，但一直保持低調，沒有大肆渲染。可是，在香港公開宣布後，上海方面立即一反常態，高調透

¹⁸ 香港經濟日報，1999年3月15日，版A23。

¹⁹ 香港特別行政區，行政長官董建華施政報告：培育優秀人才建設美好家園，1999年10月6日，頁13。

露有關計畫，擺出與香港競爭之勢。權威人士估計，上海此舉肯定得到北京認可。有輿論認為，滬港迪士尼之爭象徵著滬港關係今後將全面進入競爭狀態，而北京則保持「中立」立場，不再「罩住」香港。²⁰

繼迪士尼樂園之後，上海和香港又在信息產業上競爭。1999年3月，港府宣布在港興建高科技中心——數碼港。此舉既引起深圳的不快，又面對著上海的競爭。原來，上海正在籌建一個類似香港數碼港的高科技中心，命名為信息港。據徐匡迪透露，上海信息港由上海市政府、「中國科學院」及「鐵道部」三部門共同投資開發，北京也有部份的財政支援，首期工程計劃在二至三年內完成。

伍、結語

「中」港關係的好壞攸關著「一國兩制」的成敗和香港的前途，「中」港關係的得宜與否直接影響到香港的生存與發展空間，如何在「一國兩制」原則下妥善處理好「中」港關係是一項前所未有的挑戰。基於「中」港兩地不同的意識形態、政治制度、政治文化，以及行政文化，兩地之間的衝突是不可避免的。²¹「中」港關係處理得好與壞不僅關係到「中」港之間避免衝突、保持和諧，也涉及如何保持香港的特色。

「中」港關係涉及政治、經濟、法律、社會等諸多方面。在經濟方面，「回歸」以來粵港合作進展並不順利，而且香港與深圳及上海之間也出現了矛盾競爭。這一情況的出現，既與利益問題有關，也和香港與內地政府對在「一國兩制」框架下如何進行合作缺乏經驗，過於小心謹慎有關。隨著「一國兩制」形象的樹立，北京會逐步放寬「中」港之間的往來。中共雖然重視深圳和上海的經濟開發，而且深

20. 香港經濟日報，1999年3月9日，版A13。

21. 孫同文：「香港在兩岸關係中自主性初探」，王家英、孫同文編，香港回歸與港台關係（香港：香港中文大學香港亞太研究所，1997）。

圳與上海取得了實質性的經濟增長，但是它們的發展並不會制約香港的發展，更不是要取代香港的角色。當然，有合作也會有競爭，而良性的競爭有助於進一步發展。可以預期，隨著「中」港經濟整合的加強和大陸改革的深化，在經濟力和市場力的影響下，兩地間的經濟合作肯定會得到進一步發展。事實上，董建華的第三份施政報告表明，香港政府已決心加強與珠江三角洲地區的合作，並且成立「內地與香港商貿聯繫委員會」，²²加強「中」港經貿事宜的溝通。在法律關係方面，雖然「中」港兩地制度不同，但是經過居留權案和「全國人大」釋法之後，大陸內地和香港的法律和執法人員的交流和溝通已不斷加強，²³大陸法律界對普通法的認識和香港法律界對大陸法律的瞭解都在加深，有利於減少衝突。至於「中」港關係的要害是兩地間的政治關係。

就兩年多的實踐來看，初始階段的「中」港關係尚算令人滿意。香港海峽兩岸關係研究中心進行的民意調查表明，自1998年4月至1999年4月，雖然「香港市民對特區政府處理大陸與香港關係的表現」是市民最滿意的特區政府施政項目之一，但是滿意度有下降趨勢，1998年4月的滿意度是42.2%，而1999年4月的滿意度下降至36.9%。²⁴一般認為，這背後的原因與「中」港兩地在司法問題上的衝突有關。另一方面，香港市民對大陸政府處理香港事務的表現評價不錯。1998年4月的滿意度是47.8%，1999年4月為46.6%，變化不大。²⁵

形成目前這種穩定局面的一個重要因素是在現行的香港憲政安排

22. 「內地與香港商貿聯繫委員會」由北京對外貿易經濟合作部與香港政府工商局聯合組成，於1999年11月起開始運作，是協調大陸內地與香港經貿事務的高層次聯絡機制。

23. 明報，1999年9月4日，版A7。

24. 王家英、冼杏儀，香港民意看「一國兩制」：一九九八年十月至一九九九年四月的發展與變化（香港：香港海峽兩岸關係研究中心，1999）。

25. 同註24。



下，北京政府能夠操控行政長官的選舉，能夠挑選出一個讓北京放心的行政長官，從而確保特區政府順從北京政府。另一個重要因素是，特區政府作為中國大一統政治中的新事物，身為主子的北京政權初期往往能用一種長者的寬厚和仁慈來待之。北京的這種態度在處理終審法院判決引發的「中」港法律衝突中可見一斑。限制大陸官員來港，要求駐港北京機構保持低調，不讓港區人大代表、政協委員討論特區施政，處處維護特區政府權威，也反映出北京的這種態度。

然而，一種健康而穩定的「中」港關係不能建立在特區政府對北京政府唯命是從和北京政府的「寬大為懷」和克制的基礎上。事實上，儘管現時「中」港關係主要是在政府層面上尚稱融洽，但很多香港市民，尤其是有識之士都對特區政府面對北京政府所表現出來的唯命是從表示不滿，擔心長此以往香港的特色難以保持。另一方面，大陸人民，特別是官員對於北京政府限制他們來港也有怨言，地方政府也感到北京政府的嚴格控制影響了他們與香港的合作。此外，香港的親中共人士更認為「回歸」之後「中」港關係更趨疏遠，並抱怨北京對香港的放任。

種種情況表明，「中」港之間需要探索一種穩定與制度化的機制來處理二者之間的關係。中國長期的中央集權制度使北京政府對分權政治缺乏認識和經驗。長期的殖民統治亦使香港缺乏自治的準備和鍛煉。對於「一國兩制」框架下「中」港關係這種分權和自治關係，北京和香港都處在探索和磨合的過程中。無論是北京政府，還是特區政府，都需要一個適應期。

香港與北京政府的關係不同於大陸各省、市、自治區與北京的關係，也不同於美國各州與聯邦政府的關係。在中國大陸單一制的國家結構下，各省、市、自治區的權力來自於北京政府，地方政府完全從屬於北京政府，沒有自治權力(改革開放以來，隨著權力下放，地方政府也開始與中央討價還價)。在聯邦制下，州與聯邦各有自己的權力來源和權力範圍，而且還有討價還價的制度安排。在「一國兩制」框架



下，香港與北京政府的關係既非簡單的單一制，又非完整的聯邦制。雖然特區政府是單一制國家結構中的地方政府，但卻具有真正的自治權。雖然特區政府與北京政府有明確的分權，但卻沒有與北京政府進行談判的制度和法律安排。這樣一種獨特的制度安排，給予了特區政府在處理與北京關係時極大的靈活性和空間，關鍵是特區政府，特別是行政長官如何運用這種靈活性和空間。運用得當則有利於「中」港關係的融洽。運用不當，對上則開罪「中央」，對下則引起民怨。就「回歸」後的情況來看，董建華及特區對這一靈活性和空間的運用似乎未能達到揮灑自如的境地。相反，在更多的情況下似乎受其所困，左支右絀，予人以親北京有餘，而維護自治不力的印象。

當然，對這種靈活性和空間的運用不是有勇無謀的挑戰、抗衡、對抗，更不是低聲下氣、唯唯諾諾、囁嚅嚅嚅，而是當仁不讓、不亢不卑、據理力爭。香港既要與大陸保持密切聯繫，重視國家整體利益，更要保持和維護自己的獨特性。作為「一國」之下的地方政府，香港在政治原則上不可偏離北京，而且也要尊重和維護國家利益。作為擁有高度自治權的特別行政區，香港政府要自覺擔當香港市民和社會利益的代表者、捍衛者，積極主動維護和爭取香港市民和香港社會的利益。對自治範圍內的事務，特區政府絕不能放棄自治；對北京管理的事務，特區不能消極聽命，放棄主動，而是要從高度自治的角度主動向北京政府爭取最大的自主空間，盡量不要捲入北京與西方的政經爭執和外交旋渦之中。

（收件：1999年11月26日，修正：2000年3月13日，採用：2000年3月30日）

The Relationship Between Mainland China and Hong Kong Under "One Country, Two Systems"

Joseph Yu-shek Cheng

(Chair Professor of Political Science at the City University of Hong Kong)

King-lun Ngok

(Assistant Professor of the Department of Public and Social Administration at the City University of Hong Kong)

Abstract

The relationship between the People's Republic of China and the Hong Kong Special Administrative Region under "one country, two systems" not only differs from the relationship between a colony and its suzerain power, but also from that between a local government and the federal government in federal system. Furthermore, It differs from the relationship between a local government and the central government under a unitary system, as in traditional China with power concentrated in the centre. It is in fact a special and complicated relationship between the centre and the region. This complex relationship has its political, economic and legal aspects, as well as its formal and informal spheres. This article attempts to examine the formal and informal relationship between Mainland China and Hong Kong in the past two and a half years at various aspects and spheres. This article suggests



that how to manage well the relationship between Mainland China and Hong Kong under "one country, two systems" is an unprecedented challenge, with a significant bearing on the success or failure of "one country, two systems" and the future of Hong Kong. Both Mainland China and Hong Kong need indeed to search for a stable and institutionalized mechanism by which to properly manage their relationship.