

香港議會政治走入窮途末路

陳國祥

台灣經濟研究院顧問

香港經過暴烈的民主抗爭之後，中共為了收拾局面，邁向全面管治，由人大常委會通過並頒布港區國安法。緊接著，中共中央與特區政府多方面展開強硬措施，檢控違背國安法和香港香港法制的異議人士，立法會也被列為整肅重點，先取消下次選舉部分反對派候選人的資格，再以防抗新冠病毒肺炎理由，將選舉推遲一年以上，本月進而使出殺手鐮，由人大常委會通過關於香港立法會議員資格問題的「決定」，港府根據這一「決定」，宣布楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒和梁繼昌等四位民主派即時喪失立法會議員資格，其餘十五位民主派議員隨後宣布總辭以示抗議。這一系列的行動將原已先天不良的香港議會政治推入窮途末路。

香港親北京人士不諱言，取消議員資格的決定，一方面體現了基於中央全面管治權下與《基本法》實施相配套的制度和機制必須逐步完善；另一方面，中央藉此為香港「愛國者治港」設立法律底線，訂立政治規矩，也體現了為香港政治問題撥亂反正的決心和信心。反對派人士則眾口齊聲，指責北京當局破壞香港法治，意圖將異議人士消滅殆盡，從而置民選議會於死地，造成「一國兩制」的徹底死亡。

北京掌握「愛國者」的評判權

北京當局的用心人盡皆知，問題在於人大常委會和特區政府聯手取消議員資格的法律憑藉為何？依法而論，人大常委會的「決定」一般分為兩種：一種是修改、完善法律的決定，一種是法律性問題的決定，比如此次針對香港立法會議員資格問題的「決定」。修改法律的決定屬於立法行為，可以創設、補充、修改法律規範；法律性問題的決定，則是依據法律規定，在人大常委會職權範圍內對某一特定事項作出決策或者處理的行為，不涉及新法律規範的創設，也不能補充、

修改原有的法律規範。這個「決定」據稱是依據憲法和《基本法》有關規定對某一特定事項作出的處理，具有法律效力。

關於適法性的爭論，親北京人士辯稱，中央每一次出牌都具有完整性和連貫性。此次中央出牌，與《基本法》第104條及其解釋、《港區國安法》的立法精神一脈相承。具有代表性的香港律師會對此深不以為然，要求港府回應法律依據及影響，特別是此舉令四名議員之一的法律界代表在立法會喪失議席，至於授權港府按照人大常委會決定，宣布喪失立法會議員資格的新程序，其合法性和正當性為何，亦請當局回應。聲明強調：「法治乃香港特區最大的優勢之一，所有人均需確保法治不會以任何方式被削弱或視為被削弱。」

然而，特區政府仍振振有詞辯解，指四名議員先前報名參加立法會換屆選舉，在提名期結束前被選舉主任裁定提名無效，失去參選資格。選舉主任認為，四人進行尋求外國政府或政治組織干預有關香港特別行政區的事務，亦表明意圖在確保於立法會佔多數後，行使立法會議員權力無差別地否決任何政府提出的立法建議、任命、撥款申請及財政預算案，以逼使政府接受若干政治要求，這明顯有違擁護《基本法》和保證效忠中華人民共和國香港特別行政區的要求。

港府重申，《基本法》第一百零四條明確要求立法會議員「在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區」。根據全國人大常委會在二〇一六年十一月七日關於《基本法》第一百零四條的《解釋》，宣誓人在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。

換句話說，四位議員違背基本法效忠香港的規定，違逆了國安法不得勾結境外勢力的禁令，加總一起，就是他們的所做所為不符「愛國者」標準，因為「港人治港」是有界限、有標準的，這個標準就是鄧小平所強調的「必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。官方這個說法分明是在講政治標準，在認定上並無明確的法律規定可循。由此可見，取消四人參選資格並據以取消其議員資格，完全出自執事者對其愛國與否的主觀認定，目的在於堵住反對派參選與議政的渠道與平台，藉以遏制非建制派人士的參政空間。

立法會的民意代表性不足

問題的關鍵不在是否適法，而在於誰是愛國者？誰說了算數？答案很清楚，就是由中共中央設定愛國者標準，再由港府依此標準認定。但是，依據民主政治基本理念，愛國之道應由經過人民授權的代表認定，而非由不具民意基礎的行政機關獨斷，何況議會的主要職權之一，就是監督行政權，如果由行政權認定議員的參選資格，根本是完全逆反民主本意。一般實行議會民主制的國家，議會是權力中心，行政與立法權一體化運作，絕非行政凌駕於議會之上，居於主導性地位。由此而論，香港本非議會民主制的政府組織與運作型態，再由行政權審查議員的參選資格，更加體現了行政主導的權力關係。香港的政府體系設計，原來就是行政主導，議會權力有限，加上立法會議員只有一半是民選產生，另一半是功能界別產生，民意代表性不足，所以議會政治可謂先天不良，後天又受中共中央和特區政府抑制，其地位之低與處境之艱，遠非「後天失調」可以形容。

香港的政府體制與權力來源的爭論，在 2014 年時達於高點。當年由中國國務院新聞辦公室發表《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，確立了香港不實行西方議會民主制。白皮書反而首度提出《基本法》中雖未明言但認為契合其原意的「全面管治權」，而且用一個小章節論述何以堅持必須以愛國者為主體的「港人治港」，確立對國家（中華人民共和國）效忠是從政者必須遵循的基本政治倫理，從根本上否定民選議員主導與監督政府決策的議會政治。到 2017 年的中共十九大報告，再次以「愛國者治港」凸顯「一國」。

2019 年「反修例」抗爭的風暴，警示北京過往的治港政策太過寬鬆，民意的流向具有太大影響力，必須予以遏制，同時全面擴張中共中央與特區行政長官的管治權。隨後頒布施行港版國安法，再通過人大常委會對於香港立法會議員資格的決定，將所關涉的中國主權與國家安全問題的理念坎入法律與制度內裡，從而使議會政治的根苗近乎拔除殆盡。

民主派把持不住原則

相較於許多民主國家的行政立法關係，香港顯然奉行行政主導，立法會的角色相對局限，議員不能提出涉及公共開支、政治體制或政府運作的法律草案，而且涉及政府政策的草案，在提出前必須獲特首書面同意。今年上半年中共港澳辦與中聯辦出手糾正立法會的內會風波，再以港區國安法阻嚇議會「攪炒」等行為，更令港府的行政主導優勢進一步擴大。這也是香港民主抗爭運動倒逼的結果。北

京當局認定香港政治偏離了「一國兩制」軌道，越過了紅線，一場源於政府修例的示威，最後卻演變成明顯威脅既存秩序與有妨礙國安之虞的社會騷亂，「自決」、「港獨」、「攪炒」思潮的湧現，令北京警覺香港在「一國兩制」憲制安排下的管治地位受到挑戰。這些發展導致了中共中央祭出《港區國安法》和 DQ（取消資格）等嚴厲實施，更使反對派參選、議政與人民公決的空間大為限縮，議會政治更無附麗的屏障。

中央與港區、港府與立法會、港民與政府之間越來越深的矛盾，當然會反映在立法會民主派的議事行為上，至另民主黨派的表現被認為失去分寸。例如，去年的反修例抗爭令社會陷入空前撕裂，民主黨派沒有嘗試制止，反而充當「抗爭派」的啦啦隊；而在議會內，也強行阻撓《國歌法》通過，以種種魯莽手段挑戰中央的原則底線。這些激進的行為表現，讓中共更加忌憚議會政治的伸張，同時也對建制派的勝選機會不存幻想，所以竭盡所能打壓議會政治與民主黨派。

遭受打壓的民主派另外十五位民主派議員索性宣告辭職，一方面暫時終結反對派運用議會進行體制內的參與及抗爭，同時使得立法會代表民意的正當性與決議的合法性備受衝擊。依照議事規則，香港立法會審議重要議案，包括褫奪議員資格時，需要三份之二在席議員支持才通過。2015 年香港立法會無法通過北京支持的政制改革方案，正是因為無法取得超過三分之二的議員支持。香港立法會設有 70 席，原本的 66 位香港立法會議員中，有 23 人屬泛民主派或本土派，因此如果能夠統合立場，政府將無法取得足夠票數通過這些重要議案，這被稱為民主派的「關鍵否決權」。現在關鍵否決權不復存在，立法會成為建制派議員的一言堂，更難獲得民眾的支持，恐連民主櫥窗的意義都不復存在。香港的議會政治與體制內改革有如跳水式墜落，往後即使恢復立法會選舉，民主派的參選意願和公民們的投票意願都將大打折扣，勢必進一步挫損議會民主的僅存價值。

黃台之瓜何堪再摘

去年「反修例」運動浩蕩進行且暴力頻生之際，長和系主席李嘉誠引用唐代「章懷太子」李賢的詩句，指香港好像「黃台之瓜」，港人「何堪再摘」，認為香港人無論對政治有任何看法，都要從香港利益出發，不要再做傷害香港利益的事。李賢受政治逼害，臨死前對當權者武則天作出的絕命詩：「種瓜黃台下，瓜熟子離離。一摘使瓜好，再摘令瓜稀。三摘尚自可，摘絕抱蔓歸。」此詩以黃台之瓜比喻唐代的宗室，實在不堪受到一次又一次的採摘。香港的議會民主亦復如

此，被一再採摘，結果將如李賢借此勸告母親武則天那樣，將趕盡殺絕，消失淨盡。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)