



香港「一國兩制」下的人權崩壞—以參政及議政權利為例

●梁文韜／國立成功大學政治學系教授

壹、背景

《公民與政治權利國際公約》乃國際公認的人權公約之一，公約限制政府對公民及政治權利的打壓。英國政府在1976年已簽訂《公民與政治權利國際公約》成為締約國，並在同年批准適用至香港，但公約在本地法律中在執行上有一定困難。直至1989年發生北京六四屠城後，英國為了穩定人心，於1991年6月5日經當時的立法局（現稱立法會）通過《香港人權法案條例》，將《公民與政治權利國際公約》中適用於香港特別行政區之規定納入香港特別行政區法律，並對附帶及相關連的事項作出規定。對公民及政治權利的保障被視為是能說服香港人相信英中雙方會確保「一國兩制」之大前提。

在1997年後，根據《基本法》第39(1)條的規定，《公民與政治權利國際公約》適用於香港的相關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。《基本法》第三章詳細列明香港居民享有的基本權利包括選舉及被選舉權、法律面前人人平等的權利、言論、新聞、出版、結社、信仰、集會、學術、出入境等自由。香港人一直都相信他們最終可以享有民主，而各種自由不會被剝奪。

貳、北京政權的政治打壓破壞「一國兩制」

香港主權移交二十年來已經證實中共對「一國兩制」的破壞及對港人公民與政治權利的踐踏愈形明顯，全國人大常委會（簡稱人大）多次釋法，破壞了《基本法》讓香港實踐特首「真普選」及立法會全面直選的承諾。2014年6月10日中國國務院發表了備受爭議的《一國兩制白皮書》，正式以「一國高於兩制」的方式重新解釋「一國兩制」，為後來港府堅決維持篩選機制的「假普選」方案提供理論基礎。然而，對很多香港人來說，所謂的「一國高於兩制」違背了當初「河水不犯井水、井水不犯河水」的設計，白皮書實際反映了習近平上台後的北京政權試圖破壞「一國兩制」。

「佔領中環」行動發起人之一陳健民當時接受BBC訪問時批評，「一國兩制」白皮書帶出的訊息是「一國」壓倒「兩制」。事實上，中共貿然提出白皮書的時間點正值陳

健民本人、戴耀庭及朱耀明（合稱「佔中三子」）準備發動佔領中環之際，這表明中共壓抑香港民主化之決心。由於港府沒有妥協而人大常委會在同年8月31日通過港府提出的「假普選」方案，戴耀庭因為意識到無法迫使政府實踐《基本法》的直選諾言而宣告「佔中」的倡議失敗。

不過，以香港專上學生聯會（簡稱學聯）及學民思潮為首的學生不願低頭，在9月下旬發起罷課及佔領公民廣場等行動，並引發為期七十五天共一百二十多萬人次參加過的雨傘運動。可是，運動以失敗告終，香港人對中共的不滿愈發加劇，也導致年輕人熱衷的自決及獨立運動之迅速崛起，抗共反中情緒瀰漫。

以本土民主前線（後稱本民前）為首的多個組織配合地區民眾在新界多處發起「光復行動」，驅逐影響民生及日常生活的水貨客，被港府視為具政治威脅性的政團。抗共反中的本土思潮迅速匯聚成自決及獨立運動，除了本民前外，雨傘運動後的另一個政團香港民族黨（後稱民族黨）以堅定的態度倡議香港獨立，並經常質疑港府諸多不合理的親北京政策；至於青年新政（後稱青政）則是希望投入地區選舉，以地方包圍中央的方式進入體制，其中的成員游蕙禎在2015年區議會選舉跟建制派資深成員梁美芬競爭中只以些微票數落敗，表現令人刮目相看，青年新政等傘後力量對親政府政治人物在地區選舉中構成了巨大壓力。由學民思潮蛻變出來的香港眾志（後稱眾志）一直獲得了不少民眾支持，成員跟部分其他傘後人士卻被視為不擁護《基本法》甚至主張港獨，因而跟其他團體一同備受打壓。

為了箝制異見人士，港府在打壓言論及集會自由的同時，亦因各種不同的政治立場剝奪合資格人士的參選權利；對雨傘運動後崛起的政治團體之攻擊變本加厲，上述幾個年輕人政團的成員因各式各樣的藉口被打壓，部分亦被羅織多項罪名而成為了政治犯。目前最受矚目的是因2016年農曆新年年初一晚旺角警民衝突案件中被重判暴動罪成立而入獄六年的本民前前發言人梁天琦，另一名本民前前發言人黃台仰則被迫流亡海外。眾志成員黃之鋒及羅冠聰因佔領公民廣場案曾被判刑入獄。當選立法會議員的青政成員梁頌恆及游蕙禎則因嘗試衝破保安人鏈進入立法會會議室而被判非法集結罪成立。另外，雨傘運動中的「佔中三子」、立法會議員及部分年輕學運領袖如張秀賢等被控觸犯「妨擾罪」而可能面臨高達七年的判刑。

參、港府粗暴剝奪公民參選權

由於年輕政團崛起對港府唯中共之命是從的施政帶來了龐大壓力，也對香港建制派產生政治上的威脅，當他們想要進入體制內時便受到了阻撓。2016年立法會選舉首次出現政治審查，香港選舉管理委員會（後稱選管會）打破過往慣例，要求參選人於法定提名表格以外，額外簽署一份「確認書」。選管會在報名前兩天才透過新聞稿公布相關要求，亦因無按既定程序先到立法會解釋及作諮詢而受到批評。更嚴重的是，這樣的做

在程序上賦予了各選區的選舉主任進行實質政治審查的權力，可隨意否定擬參選人的參選資格，備受爭議。

另外備受非議的地方是「確認書」的實質內容，當中特別列明參選人必須擁護《基本法》第1條、第12條及第159(4)條：

第1條：香港特區是中華人民共和國不可分離的部分。

第12條：香港特區是中華人民共和國一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。

第159(4)條：《基本法》若有任何修改，均不得與中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相牴觸。

一般而言，民主體制下的國民不論政見為何，即使是要求修改甚至否定憲法，也不會被剝奪參選權。以西班牙的加泰隆尼亞（Catalonia）為例，異見人士不會因為主張或反對加泰隆尼亞獨立而遭到被剝奪參選資格之命運。

對於政府透過選委會的政治干預，一般會有四種回應：（1）支持確認書的內容並願意簽署（如建制派），（2）支持但不願意簽署（理由是反對政治審查，如泛民主派），（3）不支持內容但願意簽署（如本民前梁天琦），（4）不支持內容亦不願意簽署（如民族黨陳浩天）。如果確認書只是一種必要的形式審查，那麼簽署同意書的應該可以參選，而不簽署同意書的就應該不能參選。可是，結果是簽署同意書的本民前梁天琦等人卻以曾經發表支持香港獨立言論而被拒絕參選，而不簽署同意書的泛民擬參選人卻可以參選。因此，確認書只是一種障眼法，港府所要做的是設下政治審查機制來剝奪特定組織人士的參選權。

面對可能在選舉提名期最後一天被剝奪政治權利的情形，梁天琦等人要求入稟法院希望就「確認書」安排申請司法覆核。由於時間迫切，提名期於2016年7月29日正式結束，故高等法院在7月25日合併審理是否批准緊急開庭，最後認為梁天琦等人可以等待選舉主任正式否決參選資格，並於選舉完結後透過呈請的方式提出上訴，故裁定案件沒有迫切性，拒絕在提名期截止前批出緊急司法覆核許可。這項決定被質疑是司法配合行政單位合作打壓異見人士，最後一如所料，選舉主任剝奪了他們的參選權，而這才是真正的違反《基本法》及同時置《香港人權法案》於不顧。

及後陳浩天在選舉結果出爐後於9月8日提出選舉呈請，要求推翻選管會剝奪其參選權的決定。高等法院法官區慶祥在2018年2月13日作出判決，判詞確立選舉主任有裁決擬參選人是否擁護《基本法》的法定權力，但選舉主任做出決定前，應給予候選人足夠的機會回應。法官認為，陳浩天報名參選新界西直選議席，但沒有簽署擁護《基本法》的「確認書」，選舉主任亦有提供機會予陳浩天解釋其政治立場，故裁定選舉程序並無嚴

重不公，裁定他敗訴。不過，由於案件在2017年5月已經審結，但卻到了2018年2月13日才宣判，被認為是故意拖延。其結果是即使陳浩天到終審法院上訴成功，立法會的任期可能已經屆滿，被剝奪參選權的不公不義也無法彌補。無論如何，是次判決已經開了一個惡例，香港人的參選權未來將會面對政府的更多政治干預，香港大學法學院前院長陳文敏批評高院的裁決等同確立了政治審查制度。

肆、港府肆意取消立法會當選議員之資格

香港政府不單因為政治立場作出選舉前的審查，更在候選人當選後以跟過去不同的處理宣誓方式取消議員資格。一般來說，過去的宣誓只是形式上的要求，立法會主席不會因為當選議員的宣誓內容或表達風格做出實質的檢驗；宣誓過程若有瑕疵，都會有另外的機會補宣誓。不過，在2016年立法會選舉後，政府採取雙管齊下的方式來達到其政治審查的目的，第一種方式是針對青政當選人梁頌恆及游蕙禎宣誓方式的司法覆核。兩人於2016年10月12日正式宣誓就任立法會議員時，更改誓詞內容及展示「HONG KONG IS NOT CHINA」標語，而遭到立法會秘書長陳維安拒絕監誓，不能參與宣誓成為立法會議員程序。

在梁君彥決定青政二人可再次宣誓之後，律政司於10月18日向高等法院提出司法覆核，試圖覆核立法會主席允許梁頌恆、游蕙禎議員重新宣誓的權利。11月7日，人大「釋法」，竄改了《基本法》第104條的內容。11月15日，法庭裁定政府勝訴，導致梁頌恆和游蕙禎議席懸空，兩人在10月12日起即已喪失議員資格。法官更頒布禁制令停止兩人以立法會議員身分行事，亦禁止梁君彥再次容許兩人宣誓。立法會更對兩人追討已經發出的包括助理們在內的所有薪資，他們亦需要承擔政府一方過千萬港元的訟費，導致他們不得不宣布破產。

在此之前，由於覆核案在審理中，而立法會主席既然開始時已經同意可以再宣誓，梁、游二人認為他們有權利進行宣誓，故於11月2日闖入會議廳自行「宣誓」，但不被主席梁君彥承認。部分民主派議員阻止保安把兩人抬離，導致會議兩度暫停，後來改在另一會議室繼續進行。及後兩人聯同數名助理試圖從側門衝入該會議室，混亂中6名保安人員聲稱不適送院，最終導致梁君彥以安全理由宣布休會，為此，後來梁、游二人及三名助理被控在立法會內非法集結，案件於2018年6月4日判決，法官裁定五名被告有罪，梁、游被判入獄四星期，令國際社會嘩然。由於立法會並非公眾地方，司法機關竟然用非法集結此罪名來入罪，令大眾無法理解。此案例等同於禁止在立法會內三個人以上的任何「衝撞」行為。

第二種方式是人大釋法，在政府申請司法覆核的同時，梁振英於11月初更聲稱不排除會向人大常委會要求釋法，這等於是雙管齊下，即使無法百分之百確保香港法院的判決對港府有利，也可以透過人大常委會的釋法來達至政治干預。港府於11月4日公告稱收

到全國人大常委會將《基本法》第104條釋法列入議程的通知，人大常委會第二十四次會議於11月5日審議《全國人大常委會關於香港特別行政區基本法第一百零四條的解釋》草案，釋法文件對宣誓的形式或要求作出界定：「宣誓人故意以行為、語言、服飾、道具等方式違反、褻瀆宣誓程序和儀式，或者故意改動、歪曲法定誓言或者宣讀與法定誓言不一致的誓言」，有關宣誓即視為無效並喪失就任資格；而宣誓必須在法律規定的監誓人面前進行；至於對不符合人大解釋和香港特別行政區法律規定的宣誓，應視為無效宣誓，並不得重新獲得安排宣誓。

值得注意的是，人大常委會急於在香港司法覆核裁決前作出釋法有著試圖影響法院判決之嫌，當然後來法院的裁決最終是對政府有利。在人大釋法之後，政府擴大打壓，律政司與特首梁振英入稟高等法院，申請司法覆核，指劉小麗、姚松炎、梁國雄（社民連）和羅冠聰（眾志）的宣誓無效，要求取消他們的立法會議員資格。審訊過程中，四名議員的代表律師以政府濫用司法程序及選擇性提控為由，申請終止聆訊，但不被接受。案件在2017年7月14日宣判，高等法院裁定四名議員全部宣誓無效，跟梁、游一樣自2016年10月12日起已喪失議員資格。稍有不同之處在於立法會最後決定不向四人追討薪資或其他開支。

伍、對異見人士的打壓持續擴大

由於共五位立法會直選當選人被取消資格，懸空的席次需要補選。由於梁國雄提出上訴，未有最終定論，而九龍西的劉小麗的席位則安排2018年11月25日進行補選，新界東的梁頌恆、九龍西的游蕙禎及香港島的羅冠聰留下的其餘三個席位在2018年3月11日先進行補選，聲稱可以代表本土派梁、游的獨立參選人劉穎匡及陳國強決定參選，卻遭到選舉主任認為他們並非真心及真誠擁護《基本法》及保證效忠中華人民共和國香港特別行政區而被拒絕參選。當然由於劉穎匡主張港獨，受到跟當初陳浩天一樣的對待是意料中事，而陳國強在上一次就曾經被拒絕參選。

最受爭議的是，代表原眾志當選人羅冠聰的周庭竟然亦因同樣的理由遭拒。2018年1月27日，特區政府發聲明，指已有一名候選人因提倡「民主自決或以公投方式提出包括選擇獨立來處理香港體制等」，不符合《立法會條例》第40(1)(b)(i)條的規定，被選舉主任裁定提名無效。聲明中強調「鼓吹或推動民主自決或以何種形式提議獨立的人士不可能擁護《基本法》，因此不可能履行立法會議員的職責」。

周庭填報其政治聯繫是眾志，而眾志以「民主自決」為最高綱領，在〈香港眾志：民主自決此際起航—我們的自決運動路線圖〉一文「主張透過具憲制效力的前途公投，由香港人共同認受香港主權和憲制。即使香港眾志並不提倡港獨，但為著體現『主權在民』的理念，我們同意公投應該包括獨立和地方自治等選項」。選舉主任指出這些在在顯示周庭沒有真心及真誠擁護《基本法》及效忠香港特區，而決定拒絕其參選。眾志則

在聲明中反駁，選舉主任只援引其政綱，但並沒有如2016年一樣讓擬參選人或眾志解釋政治立場，批評此舉等同剝奪眾志整個組織的參選權。

周庭被選舉主任拒絕參選的決定違背了後來法官在前述陳浩天申請呈請敗訴的判詞中提到選舉主任做出決定前應給予候選人足夠機會回應之建議。事實上，在「擁護《基本法》」這個模糊及不精確的說法之下，即使是親北京的《基本法》起草委員會委員香港大學法學院教授陳弘毅表示，選舉主任做決定的程序、應考慮那些方面證據、什麼的主張會被認為跟法定聲明衝突等等，「都值得澄清或進一步說明」。的確，民眾難免會擔心選舉主任未來會進一步擴權，根本就不會再在要求當事人回應後就片面作出決定。

更令人憂慮的是，日後擬參選人可能會因為其他理由而被拒絕參選。果不其然，前立法會建制派議員譚耀宗在2018年3月第十三屆全國人民代表大會上高票當選全國人大常委後，接受《南華早報》訪問時，表示日後香港人提出「結束一黨專政」的口號都可能違反憲法，並會影響參選立法會資格，至於具體和詳細的做法，留待選舉主任考慮，這無疑是為選舉主任提供更多剝奪人民參選權的理由。即使目前沒有明文規定要「愛國愛港」人士才能參選立法會或區議會，但卻不排除未來人大常委會可以秉承「愛黨就是愛國」的宗旨透過釋法來加入各種限制，阻止反黨人士參選。

以「結束一黨專政」為口號而每年都在香港維園主辦六四紀念晚會的支聯會則發表聲明，強烈譴責譚耀宗的言論，要求他立即收回「恐嚇港人」的言論。然而，譚耀宗的「恐嚇」已經帶來寒蟬效應，在前述2018年立法會補選中勝出的非建制派議員區諾軒及范國威在3月21日宣誓後與部分泛民議員會見記者時，議員梁耀忠建議大家高喊「結束一黨專政」以抗議譚耀宗的言論，但因莫乃光及剛在補選勝出的范國威消極以對而告吹。

不單參選權及當選人的資格受到剝奪，就連現任議員天經地義的議政及在議會中的投票權利都受到威脅。立法會主席近年經常以維持秩序為由，將「不守規矩」的議員驅逐出立法會議事廳，禁止他們發言。2018年6月13、14日在政府主導及建制派親中議員護航下，由於牽涉容許中國執法人員在西九龍高鐵站執法，遭到質疑違反《基本法》而被諷為「割地兩檢」的高鐵「一地兩檢」法案強行進行二讀及三讀，期間竟然出現立法會主席梁君彥禁止在二讀時被驅逐的議員於翌日三讀時進入議事廳討論及投票之情事。更令人詫異的是，一直被懷疑只聽從中聯辦指示的「西環契仔」謝偉俊議員甚至指出，由於目前不少議員被逐離場後沒有後果，議事規則委員會正在研究對多次被逐離場的議員設下罰則，包括禁止他們參與餘下立法年度的會議。若這樣的懲罰一旦生效，個別立法會議員會喪失參與討論及投票的權利。

陸、國際都會的問題當然是國際問題

面對國際社會（如今年4月的美國國務院關於香港的人權報告）質疑港府的政治檢控及打壓，政府官員卻以反對外國干預香港內政為由來迴避。由於香港向來就是一個國際



都會，人權保障每下愈況的情形當然受到了全球關注，港府這種不負責任的回應難容於國際社會。近年來，在港府的高壓統治下，任何人不管什麼政治理念、政黨派別，只要敢公然抗逆北京政權，都會有成為政治犯的可能。近月更出現香港民族黨有可能被取締的事件，值得後續的觀察。

國際上關注香港公民與政治權利的政治團體及非營利組織、新聞與學術界人士，可以聯合起來不定期以發表報告、召開記者會及其他行動監督香港政治與公民權利的實踐、譴責政治檢控、爭取立刻釋放政治犯、要求北京當局及港府停止打壓反對派人士，令香港人能夠自由地參選及爭取自己的政治主張，體現《公民與政治權利國際公約》及遵守《香港人權法案》。有鑑於此，台灣在積極融入國際社會的同時，有責任持久地要求香港政府停止政治打壓，並可以考慮對香港政治犯提供及時與必需的援助。◆