

臺北市立建國高級中學  
第十六屆人文及社會科學專題研究報告

指導老師：陳秋龍

為何而反？——從《聲明》、《基本法》、《逃犯條例》  
與《國安法》看香港反送中運動

學生：黃靖緯 撰

二〇二一年五月

## 摘要

1985 年，中國與英國為處理香港主權移交相關事務，共同發表了《中英聯合聲明》。1990 年，在《聲明》的基礎上，中國制定了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，賦予香港「高度自治」。到了 2019 年，香港政府為了彌補香港與台灣無法移交嫌疑犯的漏洞，提出了《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》，但條文當中移除對中國的限制引起了香港民眾的不滿，進而衍生出了「香港反送中運動」。而在 2020 年，香港反送中運動發生一年後，中國通過了《中國人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，在香港增加國家安全組織與多項罪名，使得反送中運動持續延燒。

本研究透過檢視以上四部文件的全文並參考相關文獻，梳理這四部文件的制定背景、過程與影響，了解這四部文件的發展脈絡，從而回答本研究的核心問題：香港反送中運動究竟是為何而反？

首先，本研究探討了《聲明》制訂的問題，接著討論其對《基本法》的影響，然後從《基本法》出發，檢視「司法權」、「立法權」及「自治權」三個角度的問題，以及這些問題如何在《逃犯條例》與《國安法》中層層擴大。

本研究結果顯示，因為中國和英國對《聲明》有著不同的期待，導致《聲明》沒有約束力。而《聲明》沒有約束力的問題又使得原先由《聲明》規定的香港「高度自治」，在《基本法》中轉為由全國人大授予。高度自治授權的轉變進而對《基本法》、《逃犯條例》和《國安法》產生影響，從而在司法、立法及自治權上產生越來越多的問題。

本研究認為，自《聲明》以來所賦予香港的獨立司法權不斷被奪走、立法權不斷被繞過、自治權也一再地被限縮，香港「高度自治」被破壞殆盡，最終導致香港人群起反抗，即「香港反送中運動」。

**關鍵字：**中英聯合聲明、香港基本法、逃犯條例修訂草案、香港反送中、  
港區國安法、香港一國兩制

# 目錄

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究動機.....	1
第二節 名詞解釋.....	3
<b>第二章 文獻回顧與探討</b> .....	<b>7</b>
第一節 各界如何討論《聲明》.....	7
第二節 各界如何討論《基本法》.....	8
第三節 各界如何討論《逃犯條例》與反送中運動.....	11
第四節 各界如何討論《國安法》.....	12
<b>第三章 《聲明》與《基本法》的發展及問題</b> .....	<b>15</b>
第一節 《聲明》制定的背景.....	15
第二節 《聲明》的定位與問題.....	16
第三節 《聲明》如何轉譯成《基本法》.....	18
<b>第四章 反送中的興起與發展：《逃犯條例》與《國安法》</b> .....	<b>22</b>
第一節 被奪走的司法獨立.....	23
第二節 被「繞過」的立法權.....	25
第三節 「高度自治」的再限縮.....	27
<b>第五章 結論</b> .....	<b>29</b>
<b>參考文獻</b> .....	<b>31</b>

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機

1985 年，為處理香港移交後的相關問題，中國與英國共同發表《中英聯合聲明》（Sino-British Joint Declaration，下稱《聲明》）。《聲明》除了規定香港主權轉交予中國外，也提到香港移交後的政治與經濟體制和中國對香港治理的方向，而《聲明》中的承諾將在《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（下稱《基本法》）中具體實現。

《基本法》於 1990 年由基本法起草委員會制定並公布施行，屬於香港的憲制文件，任何法律皆不可違反《基本法》的規定。

2019 年 2 月，為了彌補香港與台灣之間無法引渡嫌疑犯的漏洞，香港特區政府提出了《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》（下稱《逃犯條例》），但《逃犯條例》中卻刪除了原先規定的「不與中國中央或地方政府相互移交罪犯」之限制，並降低移交出境的門檻。此舉引起香港民眾的不滿和疑慮，於同年 3 月開始發起各式抗議活動表達對此法案的質疑，此即「香港反送中運動」。

在抗議、示威不斷的一年後，中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會（下稱「全國人大常委會」），於 2020 年 7 月通過並將正式在香港特區執行《中國人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（下稱《國安法》），增加與「危害國家安全」有關的多項罪名，被認為是為香港反送中運動中的抗爭行為提供入罪法源<sup>1</sup>。

《聲明》與《基本法》在條文中均明確表示將在香港施行「高度自治」（《聲明》，3：2<sup>2</sup>、《基本法》，1：2<sup>3</sup>）；而為達成「高度自治」而爭取「雙普選」<sup>4</sup>的香港反送中運動，則是因《逃犯條例》而發起；在反送中運動發展一年後，中國政府又提出《國安法》來處理反送中運動的抗爭行為。由此可知，反送中運動與上述提及的四份文件皆有關係，並且這四份文件具有時序性的發展，但各界在面對這四份文件時的態度與認知卻不盡相同。

舉例來說，香港主權移交二十週年（2017 年）前夕，時任英國外交大臣強森（Boris Johnson）發表聲明：「英國在與中國的《聯合聲明》中立下的對於香港的承諾，在今天仍然與 20 年前一樣有力。」，中國外交部之後卻在記者會上回應：「《中英聯合聲明》作為一個歷史文件，不再具有任何現實意義」，並表示英國對於回歸後的香

---

<sup>1</sup> 柳金財，〈制定《港區國安法》之政治意涵及其影響〉，《中國評論》273（2020 年 9 月），頁 57。

<sup>2</sup> （《聲明》，3：2）表示出自《聲明》第三條第二款，下同。

<sup>3</sup> （《基本法》，1：2）表示出自《基本法》第一章第二條，下同。

<sup>4</sup> 中央社，〈「反送中」爭取落實「雙普選」 中國官媒噏：意圖奪取香港治理權〉，《風傳媒》，2019 年 9 月 23 日，<https://www.storm.mg/article/1741587>。

港沒有主權、治權和監督權<sup>5</sup>。這類解讀的矛盾也發生在反送中運動中，2019 年 10 月，香港政府為了使警方能夠辨認示威民眾的身分，制定了《禁止蒙面條例》（又稱《反蒙面法》），規定市民不得在集會遊行時遮掩面部<sup>6</sup>，但此法卻在同年 11 月被香港高等法院裁定違反《基本法》，此裁決一出，中國國務院港澳辦公室隨即表示香港高等法院的裁決是：「公然挑戰全國人大常委會的權威和法律賦予行政長官的管治權力，將產生嚴重負面社會政治影響」，否定香港高等法院的裁決<sup>7</sup>。

為何中英雙方對《聲明》會有如此大相徑庭的解讀呢？為何《逃犯條例》會成為反送中運動的引爆點？又為何中國政府在法律解釋上會與香港高等法院不同調呢？為了解答這些問題，本研究將透過梳理《聲明》、《基本法》、《逃犯條例》和《國安法》的脈絡，檢視其立法背景、過程與影響，進而回答香港反送中究竟是為何而反？

---

<sup>5</sup> BBC 中文網，〈觀察：中英聯合聲明「失效」 中共承諾價值幾何？〉，《BBC 中文網》，2017 年 7 月 1 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40471315>。

<sup>6</sup> 香港特別行政區政府新聞公報，〈《禁止蒙面規例》刊憲〉。  
<https://www.info.gov.hk/gia/general/201910/04/P2019100400611.htm>。（2019 年 10 月 4 日）

<sup>7</sup> BBC 中文網，〈禁蒙面法：香港高院拒政府申暫緩違憲裁決而即刻失效〉，《BBC 中文網》，2019 年 12 月 10 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-50730020>。

## 第二節 名詞解釋

### 一、《聲明》

#### (一) 背景

1842 年和 1860 年清政府在兩次鴉片戰爭中戰敗，分別與英國簽訂《南京條約》和《北京條約》，將香港島和九龍半島永久割讓予英國。而 1898 年清政府再與英國簽訂《展拓香港界址專條》，將香港和其餘島嶼（圖一）租借給英國，至 1997 年，共 99 年的租期。隨著租期即將結束，英國與正在進行改革開放的中華人民共和國便於 1982 年開始歷時兩年的香港問題商討，最終於 1984 年立訂草案，同年隨後便簽署合約，於 1985 年生效，規定香港將於 1997 年 7 月 1 日正式回歸中國。



▲圖一、《香港海圖》<sup>8</sup>

#### (二) 條約內容重點

《聲明》本文共有八條，規定香港回歸中國後的治理方向和交接過渡時期的管理方式，並表示回歸之後的香港社會、經濟制度和生活方式皆不會改變，而在第三條「中華人民共和國對香港的基本方針政策」中具體表示：（一）設立香港特別行政區、（三）香港享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權、（五）保障香港人民的各項權利與自由、（十二）基本方針政策將以《基本法》規定，並在五十年內不變等內容。

<sup>8</sup> 資料來源：故宮博物院，〈中華民國外交史料特展〉。

[https://www.npm.gov.tw/exh100/diplomatic/page\\_ch02.html](https://www.npm.gov.tw/exh100/diplomatic/page_ch02.html)。（檢索於 2020 年 8 月 24 日）

## 二、《基本法》

### （一）背景

在《聲明》簽訂後，中國全國人大於 1985 年的第六屆三次會議中，決議成立「中國香港特別行政區基本法起草委員會」（下稱「起草委員會」）負責《基本法》的起草工作。在經過六次全體起草委員會議及十七次專案小組會議後，起草委員會於 1988 年公佈了第一份草案—《基本法草案徵求意見稿》，隨即藉由起草委員會成立的「香港基本法諮詢委員會」向香港市民搜集意見<sup>9</sup>，後又於 1989 年公布第二份《基本法（草案）》，最終版本在 1990 年 4 月 4 日於全國人大第三次會議上通過，由中國時任主席楊尚昆簽署並頒布《基本法》。

### （二）法條內容重點

《基本法》本文分為九個章節，分別處理特別行政區的地位、中央與特區的關係、居民的權利義務、政治體制、經濟與教育等議題。其中第一章總則中規定香港享有高度自治並且保持原有的資本主義制度與生活方式，且五十年不變；第二章規定香港特區與中央政府的關係，且提到香港享有獨立的司法權和終審權；第四章訂定香港的政治體制，包括行政長官、政府官員與立法會等機關選舉和運作方式；第七章規定香港在對外關係上的立場；第八章則提及《基本法》的解釋權屬於全國人大常委會，而修改權屬於全國人大。

## 三、《逃犯條例》

### （一）修訂背景

2018 年香港人陳同佳於台灣旅遊時殺害同行的女友後逃回香港，台北地檢署於同年 12 月 13 日正式通緝陳同佳，但礙於香港和台灣並沒有引渡條款，香港法院無法將陳同佳移送台灣進行審理，案情陷入膠著，最後陳同佳只在香港因洗錢等罪名被判刑，此事發生後香港特區政府則以此為由於 2019 年 2 月提出《逃犯條例修訂草案》<sup>10</sup>。

### （二）修改內容重點

《逃犯條例》中將移交嫌疑犯的安排分為原先就有且不適用於中國中央及地方政府的「一般性質移交安排」和條例後加入且沒有對中國中央及地方政府限制的

---

<sup>9</sup> 鄧辛未，〈「香港基本法（草案）徵求意見稿」之分析〉，《問題與研究》28，4（1989 年），頁 57。

<sup>10</sup> BBC 中文網，〈香港逃犯條例修訂爭議 一張圖看完全過程〉，《BBC 中文網》，2019 年 6 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-48619305>。

「特別移交安排」。「特別移交安排」相較於「一般性質移交安排」減去了立法會審查的步驟，意旨「特別移交安排」僅需法院和行政長官通過即可安排移交案<sup>11</sup>。

## 四、香港反送中運動

### （一）背景

在香港特區政府於 2019 年 2 月提出《逃犯條例》後，香港眾志和民陣人權連線開始基於對《逃犯條例》的不滿，於同年 3 月 31 日舉行第一次的遊行抗議，抗爭活動的演變中也發生了許多警民衝突。

### （二）訴求

在 2019 年 6 月反送中運動爆發之後，示威者向香港政府提出的「五大訴求」為：「全面撤回《逃犯條例修訂草案》、撤回示威『暴動』定性、撤銷被捕示威者控罪、成立獨立調查委員會，追究警隊濫權情況、實現『真雙普選』」<sup>12</sup>。當中除了有針對《逃犯條例修訂草案》的訴求，也有從 2014 年雨傘運動開始香港民眾就在爭取的「真普選」議題。

### （三）發展

香港反送中運動自從 2019 年 6 月大規模爆發後，持續了半年，歷經了多次的遊行與大型示威抗爭，香港政府回應反送中運動起初只表示會暫緩《逃犯條例》的修訂，但隨著示威行動的擴大，港府最終承諾會撤回修訂案<sup>13</sup>。2020 年初，由於新型冠狀病毒疫情開始流行，使得反送中運動的實體活動不得不終止，但其他的形式的活動仍持續進行，至今未歇。

## 五、《國安法》

### （一）背景

《基本法》第二十三條規定香港應自行立法維護國家安全，而香港政府曾在 2003 年試圖推動該法條立法，但遭到香港市民強烈反對，在多方抗議下，香港政府最終撤回該立法方案<sup>14</sup>。到了 2019 年該立法行動重新在中國全國人大被提起，同年的 12 月 16 日《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

---

<sup>11</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，《展望與探索》17，7（2019 年），頁 34。

<sup>12</sup> 呂佳蓉，〈反送中周年 民陣聲明：五大訴求缺一不可、7 月 1 日再遊行〉，《聯合新聞網》，2020 年 6 月 9 日，<https://udn.com/news/story/121147/4623604>。

<sup>13</sup> 報導者，〈香港反送中大事記：一張圖看香港人怒吼的 285 天〉，《報導者》，2019 年 11 月 26 日，<https://www.twreporter.org/a/hong-kong-extradition-law-events>。

<sup>14</sup> BBC 中文網，〈香港《國安法》：你想知道的六個問題〉，《BBC 中文網》，2020 年 5 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52767088>。



的決定》被列入全國人大常委會下一年度的立法工作計畫中。在經過全國人大會議審議及法案制定後，於 2020 年 6 月 30 日於全國人大會議投票通過《國安法》，當日也通過了《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定》，決議將《國安法》列入《基本法》附件三中在香港實施的全國性法律。

## （二）法條內容重點

《國安法》在香港新增了一項與「危害國家安全」有關的罪名，包括「分裂國家」、「顛覆國家政權」、「恐怖活動」、「勾結外國或者境外勢力危害國家安全」等，最高刑罰均是無期徒刑。《國安法》中規定香港需要設立新的維護國安部門「維護國安委員會」，負責在香港特區維護國家安全和接受中央政府的問責，同時中央政府會在香港設立「維護國安公署」，在必要時可對「危害國家安全」案件行使管轄權。

## 第二章 文獻回顧與探討

### 第一節 各界如何討論《聲明》

#### 一、《聲明》的背景

賀井的研究敘述了《聲明》制定的背景，並且探討中國和英國在《聲明》制定時的考量，中國以政治因素為主，將《聲明》作為現代化成果的展現；英國則以經濟考量為重，並期望《聲明》簽訂後能順利打進中國市場<sup>15</sup>。林奇伯則分析中、英兩國在談判時的動機和立場，他提到中國在談判時，基於民族主義包袱的考量，主張香港主權本來就屬於中國，堅決表示香港主權問題不容談判，顯現中國回應英國的態度始終保持強硬，讓英國在中國國力強大和租借期限將至的迫使下，一再妥協於中國的要求<sup>16</sup>。馮志進一步指出，英國因為擔憂香港租借到期後的金融發展而與中國展開《聲明》的談判，同時也將《聲明》談判過程分為：「條約有效論、主權治權分開論、英國放棄主權和治權」三個階段，探討《聲明》簽訂過程英國立場逐漸退讓的過程<sup>17</sup>。

由上文可知，中國與英國對《聲明》有不同的期待，而這樣不同的期待會不會使《聲明》產生漏洞或問題呢？我們可以繼續討論《聲明》的問題與其面對的質疑。

#### 二、《聲明》的問題與質疑

首先是從《聲明》是否為國際條約及其缺少的元素出發的討論，許昌先從國際法的角度探討《聲明》的定位，在研究中將《聲明》分為兩部分，分別是中英共同約定的事項和中國單獨表達的承諾，而《聲明》在聯合國的定義中仍屬國際條約，所以就算共同約定事項已完成，中國單獨的承諾仍然屬有效且具有拘束力<sup>18</sup>。在確定《聲明》屬於國際條約後，江華則進一步在研究中點出《聲明》缺乏國際條約所擁有的爭議解決機制<sup>19</sup>。

除此之外，也有從中國執行承諾的能力來質疑《聲明》的討論，馮志在《聲明》正式生效前就對其作出研析：他首先指出，中國在與英國談判的過程中，提到香港駐軍問題時，內部立場不定且對外立場矛盾，即在收回香港之前便說話不算話，且從中國不斷輕諾寡信的歷史來看，中國不會信守《聲明》中的承諾；接著他提到，中國所

<sup>15</sup> 賀井，〈中英聯合聲明作為處理雙邊關係的模式〉，《澳門大學法律學院學報》11（2001年），頁41-42。

<sup>16</sup> 林奇伯，〈「中英聯合聲明」談判(1982年至1984年):談判權力、戰術與結果〉（未出版之碩士論文，東吳大學政治學研究所，1995），頁37-59。

<sup>17</sup> 馮志，〈析中共與英國「關於香港問題的聯合聲明」〉，《中共研究》214（1984年），頁39-40。

<sup>18</sup> 許昌，〈芻議《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的法律性質和效力狀況〉，《一國兩制研究》32（2017年），頁54-57。

<sup>19</sup> 江華，〈淺析聯合聲明與基本法的關係〉，《一國兩制研究》18（2013年），頁33。

承諾的「港人治港」是謊言，因為中國視治權為主權的表現，且與英國談判時堅決否定將治權交予英國，也不會將香港的治權輕易交給香港居民；最後他表示，保證香港生活方式不變的手段之一的「特別行政區」，是根據中國憲法的規定「在必要時」設立，但中國曾有在短短十四年間，多次修改憲法的歷史，因此中國很有可能以修改憲法的手段或是認定香港「沒有必要」設立特別行政區，進而剝奪香港民眾的權益<sup>20</sup>。

在反送中運動中也出現對《聲明》實踐上的不滿，葉慶元的研究中提到，反送中運動的「五大訴求」中，除了撤回《逃犯條例》外，還有要求香港政府執行特首和立法會的「真普選」，實踐中國在《聲明》中所承諾的「港人治港」的高度自治政策，因為在現今香港的特首選舉制度中香港人民不能真正的直接參與特首的選舉，且立法會的選舉也不符合「一人一票、票票等值」的民主核心價值，導致香港人民對中國的信心不斷下降<sup>21</sup>。根據自由時報的報導，香港學生運動組織「學生動源」在反送中運動發生後，以發起人鏈抗議活動回應中國政府，並且發布聲明認為中國政府自香港回歸以來從來沒有實施過特首和立法會雙普選，是嚴重的違反《基本法》所規定之最終目標，且也違反了中國在《聲明》中的承諾<sup>22</sup>。

上述文獻提到了許多《聲明》的問題，包括作為國際條約所缺少的項目和對《聲明》實踐上的疑問，而這些問題在後續法律中有沒有被解決或更加放大呢？我們可以繼續看各界如何討論作為《聲明》實踐版本的《基本法》。

## 第二節 各界如何討論《基本法》

### 一、《基本法》的目的及意義

黃閩認為《基本法》體現了中國政府對《聲明》中政治承諾的信守<sup>23</sup>。鄒平學則在研究中提到，《基本法》是制度設計和創造制度的限制法律文件，主要用來規定「一國兩制」的基本原則與制度<sup>24</sup>。李英明進一步指出，《基本法》將香港的政治與經濟制度做出區隔，透露出中國的主要用意在於維繫北京在香港的政治主導權，且《基本法》的設計與殖民地時代法律的意涵相同，目的在於順暢特區政府的運作，並取得法律的

---

<sup>20</sup> 馮志，〈析中共與英國「關於香港問題的聯合聲明」〉，頁 43-44。

<sup>21</sup> 葉慶元，〈反送中條例還是反中？寫在條例暫緩審議之後〉，《臺灣法學雜誌》370（2019 年），頁 107-108。

<sup>22</sup> 自由時報，〈學生組織痛批：港府違反《基本法》和《中英聯合聲明》〉，《自由時報》，2019 年 9 月 20 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2922093>。

<sup>23</sup> 黃閩，〈在“一國兩制”實踐中檢視香港基本法—對 2019 香港動亂暴亂的冷思考〉，《中國評論》263，頁 9。

<sup>24</sup> 鄒平學，〈完善基本法實施的制度機制，切實維護中央全面管治權〉，《一國兩制研究》39，頁 14。

合法性<sup>25</sup>，這點在張五岳、賴建宇的研究中也有提到<sup>26</sup>。李英明也提到，對於中國政府來說，比起香港如何為中國的現代化做出實質的貢獻，其更在乎的是如何穩住中央對香港的政治主導權<sup>27</sup>。江華則從法律觀點解釋《基本法》的意義，《基本法》使得香港的高度自治權是來自中國中央政府的授權，而不是來自簽訂《聲明》的中英兩國共同授權<sup>28</sup>。

既然《基本法》的目的是穩住中國中央對香港的政治主導權以及在《基本法》下的香港的高度自治權是來自人大授權，而這樣的目的會不會使《基本法》在規範香港的各項權利時出現問題呢？我們可以繼續看各界所提出的《基本法》的問題。

## 二、《基本法》的問題

首先是從香港「司法權」角度出發的討論，點出《基本法》在法律解釋規定上的問題，蕭帆認為，《基本法》的解釋、修改權完全操之於全國人大常委會，意指香港享有多少權利完全視中共願意施捨的程度<sup>29</sup>。張鑫也提到，雖然基本法在解釋和修改時要徵詢香港特區基本法委員會的意見，但這個組織隸屬於全國人大常委會之下，所以也不能夠約束全國人大常委會的解釋權；因此他認為，《基本法》中關於解釋權的規定不能保證《基本法》的解釋符合多數民眾的意見與要求，只能確定《基本法》按照中國中央政府的意志進行解釋<sup>30</sup>。李英明認為，《基本法》中規定香港法院只有地方性質條文的解釋權，但許多事物可以被解釋為中央事務，也可以是地方性質，使得香港法院有的解釋權充滿不確定性<sup>31</sup>。鄧辛未則進一步指出《基本法》中的解釋權歸屬已經違反了《聲明》，他提到，《聲明》中規定中國所施行社會主義和相關政策不在香港推行，但《基本法》卻將其解釋權交給中國的立法機關，也就是全國人大常委會，使得中國可透過解釋《基本法》在香港推行社會主義<sup>32</sup>。張五岳、賴建宇則舉出實際案例說明，全國人大常委會因為行政長官選舉辦法而第二次釋法和因為宣示爭議時的釋法行為，皆是主動釋法，而不是經由香港法院提請，此行為有傷害香港自治之疑慮<sup>33</sup>。這點在姬

---

<sup>25</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，《東亞季刊》28，2（1997年），頁2-3。

<sup>26</sup> 張五岳、賴建宇，〈基本法釋法對香港「一國兩制」之影響〉，《遠景基金會季刊》20，1（2019年），頁61-106。

<sup>27</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁2。

<sup>28</sup> 江華，〈淺析聯合聲明與基本法的關係〉，頁33。

<sup>29</sup> 蕭帆，〈對中共制定「香港基本法」之探析〉，《中共研究》283（1990年），頁35。

<sup>30</sup> 張鑫，〈《香港特別行政區基本法》實施中的問題（下）〉，《亞洲研究》12（1995年），頁94-96。

<sup>31</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁2。

<sup>32</sup> 鄧辛未，〈「香港基本法（草案）徵求意見稿」之分析〉，頁60。

<sup>33</sup> 張五岳、賴建宇，〈基本法釋法對香港「一國兩制」之影響〉，頁81-82。

朝遠的研究中也有提到，他認為全國人大常委會在「行政長官產生辦法解釋」和「無證兒童案」的釋法時，其解釋均超出了《基本法》的規定，可能已經涉及修改法律<sup>34</sup>。

其次，也有從「立法權」的角度出發討論的《基本法》的問題。蕭帆在研究中提到，《基本法》中規定香港立法會制定法律之後，需要報中國全國人大常委會備案，使得全國人大常委會有權力撤回法案，導致香港的立法權形同虛設<sup>35</sup>，鄧辛未在研究中則針對這點提出解決方法，他提出若香港法律被全國人大常委會認為違反《基本法》，應發回香港「重議」，撤銷與否應取決於香港的決定，才符合「港人治港」的原則<sup>36</sup>。除了香港送出的法律有可能被撤銷的問題外，李英明則認為，《基本法》規定全國人大常委會可以對在香港實施的全國性法律做出增減，所以全國人大常委會有可能在香港實施超出《基本法》範圍的法律；李英明也指出一個更嚴重的情況，《基本法》使全國人大常委會可以在香港宣佈戒嚴，藉此打開中國中央在香港頒佈法令的大門<sup>37</sup>。

再者，也有從香港「自治權」的角度出發的討論，郭錫嘏認為中國中央為了維護國家安全且在必要時維護香港治安的駐軍所扮演的角色可能會按照時勢、政情的演變和發展而改變<sup>38</sup>。蕭帆則進一步具體指出，《基本法》規定在必要時中國駐港軍隊可以協助特區政府維持治安，這樣是為中國對香港實施軍管留下伏筆，再加上前述有關立法權的問題：只要全國人大常委會宣布戰爭狀態或是認定香港出現了危及國家統一的情況時，即可發布命令在香港實施中國的法律。這將使得賦予香港高度自治權的《基本法》的實行變得毫無保障<sup>39</sup>。

上述文獻從「司法權」、「立法權」及「自治權」三個面向討論了《基本法》的問題，而這些問題會不會對香港後續法律的發展產生什麼影響呢？我們可以繼續看各界對《逃犯條例》與《國安法》的討論。

---

<sup>34</sup> 姬朝遠，〈《香港基本法》立法解釋制度及其完善〉，《一國兩制研究》20（2014年），頁79-80。

<sup>35</sup> 蕭帆，〈對中共制定「香港基本法」之探析〉，頁35。

<sup>36</sup> 鄧辛未，〈「香港基本法（草案）徵求意見稿」之分析〉，頁60。

<sup>37</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁2-4。

<sup>38</sup> 郭錫嘏，〈透視中共「香港基本法」初稿之公佈與圖謀〉，《共黨問題研究》14，7（1988年），頁36。

<sup>39</sup> 蕭帆，〈對中共制定「香港基本法」之探析〉，頁35。

### 第三節 各界如何討論《逃犯條例》與反送中運動

#### 一、反送中運動的動機

葉慶元在研究中提到，由於香港民眾不斷要求的特首與立法會「雙普選」在中國的治理下一直沒有實現，而現今香港立法會的選舉也不符合「一人一票、票票等值」的民主價值，導致香港人民對中國的信心不斷下降<sup>40</sup>。吳漢也提到，反送中運動是因《逃犯條例》而起，且《逃犯條例》帶出了香港人民對中國的威權統治的不安與反對，再加上對中國的人權紀錄極大的擔憂，導致香港人民無法信任中國的司法環境<sup>41</sup>，這點和廖義銘提出的論點相似，他指出大多數香港人不相信中國政權的法治不會恣意侵犯人權<sup>42</sup>。曹俊漢進一步提到，六四天安門和香港回歸中國的移民潮等事件，都使得香港人漸漸對中國的治理失去信心<sup>43</sup>。

由上文可知，反送中運動是因香港民眾對《逃犯條例》以及中國司法的不信任而起，為何香港民眾會有這樣的疑慮和擔憂呢？我們可以繼續討論各界對《逃犯條例》提出的問題。

#### 二、《逃犯條例》的問題

吳景欽從「司法權」的角度出發，以香港法院審查權討論《逃犯條例》的問題，他點出《逃犯條例》中雖然在引渡嫌犯前需要經過香港法院的審查，但卻沒有詳盡列出防止請求移送者濫用此條例的規範。換句話說，若他國或中國其他司法機關以《逃犯條例》中列舉的罪名提出請求，在引渡後卻對移送者問其他罪行，香港法院也無從在審查時就針對請求移送者背後的動機進行審查，使得香港法院的審查權淪為形式審查<sup>44</sup>。蕭督園也提到，《逃犯條例》在引渡嫌犯上賦予香港法院的權力很小，法院相對地只能做出形式審查，不能審查該嫌犯被指控的犯罪事實是否成立<sup>45</sup>。這點吳景欽在研究中提出了替代方案，他表示港台間的司法引渡條例可以使用「代理處罰」的方式取代，即以個案協議的方式將刑罰權移轉給其他司法管轄權，在陳同佳案的例子中即是台灣將刑罰權移轉予香港，則香港法院有管轄的正當性，讓此案件能在香港進行審判

<sup>46</sup>。

---

<sup>40</sup> 葉慶元，〈反送中條例還是反中？寫在條例暫緩審議之後〉，頁 108。

<sup>41</sup> 吳漢，〈香港「反送中事件」之觀察〉，《臺灣法學雜誌》370（2019 年），頁 94-95。

<sup>42</sup> 廖義銘，〈香港反送中運動對臺灣之啟示與警訊〉，《臺灣法學雜誌》370（2019 年），頁 111。

<sup>43</sup> 曹俊漢，〈從香港「反送中」事件評析中共「一國兩制」的挑戰：一個初階的觀察〉，《理論與政策》84（2020 年），頁 36-37。

<sup>44</sup> 吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，《臺灣法學雜誌》370（2019 年），頁 91。

<sup>45</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，頁 34。

<sup>46</sup> 吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，頁 92。

蕭督園從「立法權」的角度討論《逃犯條例》下的立法會審查權，他表示《逃犯條例》中將嫌犯的引渡分成「一般性質移交安排」與「特別移交安排」，而「一般性質移交安排」需要經行政長官會同行政會議做出命令後，並刊登於政府憲報中，再提交立法會審查，若立法會不同意此引渡案，可透過決議廢除此命令。而在此次修例新增的「特別移交安排」中，引渡案成立只需要由行政長官或是根據行政長官的權限發出的命令，即可直接執行，且無需受立法會審查<sup>47</sup>。黃漢忠也表示在《逃犯條例》修訂後，只需要行政長官與法院的同意，即可移交嫌犯<sup>48</sup>。

吳景欽則從「自治權」的角度討論《逃犯條例》，他提到雖然決定是否遣送嫌犯的定奪權在於香港政府，但香港政府的獨立性是備受質疑的，且他質疑若中國中央對香港提出遣送的請求，香港政府是否能抗拒呢<sup>49</sup>？這點在蕭督園的研究中也有提到，他表示北京政府與香港政府是上下級關係，而在這個前提下，香港行政長官恐怕難以拒絕北京中央的遣送請求<sup>50</sup>。

上述文獻從「司法權」、「立法權」和「自治權」的角度討論《逃犯條例》的問題，而相似的問題是否會發生在隔年發佈的《國安法》呢？我們可以繼續看各界對《國安法》的討論。

## 第四節 各界如何討論《國安法》

### 一、《國安法》的目的及意義

柳金財認為，《國安法》表明了中國的政治底線是：「一國兩制」中，不能衝擊到「一國」、涉及國家安全和主權的問題則沒有挑釁的空間，更展現了中國政府全面管治香港的政治意志<sup>51</sup>。李環則認為《國安法》的制定是中國中央對香港近年來政治事件的法律回應<sup>52</sup>，李西潭更指出實際事件，提到因為 2019 年時同時發生《逃犯條例》遭到撤回和香港區議會選舉中建制派大敗，中國為了不要讓此類事件重演而制定《國安法》，同時也是為了 2020 年 9 月的香港立法會選舉鋪路<sup>53</sup>。張仕賢、蕭督園則認為是因為香港的抗爭運動不斷，像是 2014 年的佔中運動和 2019 年的反送中運動，再加上美中貿易戰的壓迫下，促使中國全面管治香港<sup>54</sup>。這點在柳金財的研究中也有提到，他認

---

<sup>47</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，頁 34。

<sup>48</sup> 黃漢忠，〈香港「反對逃犯條例修訂草案運動」〉，《鵝湖》529（2019 年），頁 1。

<sup>49</sup> 吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，頁 91。

<sup>50</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，頁 34。

<sup>51</sup> 柳金財，〈制定《港區國安法》之政治意涵及其影響〉，頁 57。

<sup>52</sup> 李環，〈從涉港國安立法看中央治港思路變化〉，《中國期庫》271（2020 年），頁 17。

<sup>53</sup> 李西潭，〈港版國安法通過的衝擊〉，《新世紀智庫論壇》90（2020 年），頁 9-10。

<sup>54</sup> 張仕賢、蕭督園，〈中國大陸通過《港版國安法》影響評析〉，《展望與探索》18，7（2020 年），頁 19。

為《國安法》規定在香港設立國家安全相關組織是針對未來若再次爆發類似反送中的抗爭運動時，能夠採取有效的法律處置方案<sup>55</sup>。

陳瑤華認為，《國安法》中所羅列的罪名，包括「顛覆國家政權」、「分裂國家」、「恐怖活動」和「境外勢力干預」都是長久以來用來清除國家內部反對意見者的罪名，且在罪行的認定上，時常是執法機關說了算<sup>56</sup>。張仕賢、蕭督園則認為依據《國安法》在香港設立的機構「維護國家安全公署」未來將會作為北京完善對香港的「全面管治權」最直接的工具，使得香港的環境中不再容許任何有違北京的異音<sup>57</sup>。

由此可知，中國制定《國安法》是為了表明其重視「一國」的政治底線，同時達到清除內部反對意見者、完善對香港全面管治權的目的。《國安法》允許國家直接介入香港特區的部分事務，這樣的國家介入會不會有直接或間接地影響香港高度自治的問題呢？我們接下來將繼續討論各界對《國安法》的質疑。

## 二、《國安法》的問題

陳玉潔在研究中提出了《國安法》中「司法權」的問題：首先是《國安法》中創造了在審理與國家安全有關的案件時，負責的法官需要由行政長官指定的「指定法官」制度，雖然法官理應獨立判案，但這樣的制度使得行政部門可以透過選擇與自身觀點相似的法官，進而直接或間接操縱該案的運作。接著，律政司長可以決定是否要在沒有陪審團的情況下審理國安案件，再加上律政司長同時是國安案件的檢控方，這樣會使律政司長得以完全操控案件的走向。除此之外，《國安法》也給予香港警察許多採取高度侵入性偵查措施的權力，且不必受到法院的審查。而《國安法》新增的「中央管轄」制度使得案件由中央的機構接管時，便適用中國《刑事訴訟法》的規定，包括得以執行中國備受質疑的「指定監視居住」行為<sup>58</sup>。

陳瑤華則從「立法權」的角度指出，中國全國人大在制定《國安法》時繞過香港立法會，直接將《國安法》加入在香港執行的全國性法律的行為，是忽略了《基本法》中賦予香港自行透過立法會制定國家安全法規的權限。另外，除了繞過香港立法會立法<sup>59</sup>，陳玉潔也提到，《國安法》在整個制定法律的程序中，並沒有公布法條草案，也沒有公開徵求有關人士或是香港人民的意見，且直到正式實施的前一天晚上才公布完整的法律內容<sup>60</sup>。

---

<sup>55</sup> 柳金財，〈制定《港區國安法》之政治意涵及其影響〉，頁 57-61。

<sup>56</sup> 陳瑤華，〈港版國安法的人權觀察〉，《新世紀智庫論壇》90（2020 年），頁 13。

<sup>57</sup> 張仕賢、蕭督園，〈中國大陸通過《港版國安法》影響評析〉，頁 16-22。

<sup>58</sup> 陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，《台灣人權學刊》5（4）（2020 年），頁 131-158。

<sup>59</sup> 陳瑤華，〈港版國安法的人權觀察〉，頁 12。

<sup>60</sup> 陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，頁 132。



張仕賢、蕭督園從「自治權」的角度出發，表示《國安法》的執行主體雖然是香港政府，但香港政府中的行政長官、官員等都是中國北京指派的人<sup>61</sup>。陳玉潔則進一步指出，由行政長官及各部門官員組成的維護國安委員會，在名義上是香港政府的組織，但當中真正的決策者一般認為是由中央政府指派的「國安事務顧問」，且該組織還可以制定與警察權力有關的細則，再加上《國安法》規定其會議內容不得公開，導致香港社會難以監督其行為，自治權受到中央的管制<sup>62</sup>。

總結來說，關於《聲明》後的《基本法》、《逃犯條例》、《國安法》的討論，均圍繞在該法律實施後香港的司法、立法及自治權的問題，但多數文獻僅以單一法律的角度討論，若能將具有相同要點的法律放在一起討論，便可以了解其發展過程，進而解釋以單一法律討論時無法充分回答的問題。因此本研究將在後續章節討論《聲明》的定位與問題，以及了解香港的司法、立法和自治權在《基本法》、《逃犯條例》及《國安法》下如何發展，進而分析《聲明》到《國安法》所產生的偏差，以了解香港反送中運動究竟是為何而反？

---

<sup>61</sup> 張仕賢、蕭督園，〈中國大陸通過《港版國安法》影響評析〉，頁 18。

<sup>62</sup> 陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，頁 135-136。

### 第三章 《聲明》與《基本法》的發展及問題

#### 第一節 《聲明》制定的背景

《聲明》的制定緣起於香港地區的租界期限即將於 1997 年屆滿，英國為解決投資人對香港前途的擔憂，確保其能繼續在香港獲取經濟利益，且考量到部分土地租期可能會跨越 1997 年英國擁有新界的租期，便於 1979 年開始派遣使者試探中國對香港的態度<sup>63</sup>。不過中國直到 1981 年才明確表態願意與英國談判處理香港前途問題，並於隔年 9 月展開第一次的談判<sup>64</sup>。

##### 一、《聲明》談判的過程

《聲明》的談判大致可分為：「條約有效論、主權治權分開論、英國放棄主權及治權」三個階段。1982 年 9 月第一階段談判展開，英國堅持「條約有效論」，強調其應按照《南京條約》及《北京條約》的約定永久擁有香港本島及九龍半島的主權，只有依《中英展拓香港界址專條》租借的新界才需在 1997 年歸還中國，但中國基於國際法中「情勢變遷」的原則，不承認這三項條約的正當性。1983 年 7 月中英談判進入第二階段，英國主張談判中應有港人代表共同與中英兩國談判，中共則強烈反對且認為英國想藉代表香港民意，取得與中國談判的籌碼。在此階段時英國也提出「主權治權分開論」，主張香港主權將歸還中國，但英國仍繼續治理香港地區，且前述與香港有關的三項條約仍然有效。中國雖然拒絕了英方的提議，卻也在此階段提出「香港維持資本主義生活方式五十年不變」的概念。前兩階段的談判中，雙方依舊無法達成共識，而英國考量到其國力約只有中國的四分之三，認為不能以武力解決香港問題，所以決定對中國作出退讓。英國提出若中國願意維持香港現行生活方式，且允許英國在香港保持某種形式的存在，英國就願意交出香港的主權及治權，此舉使談判進入到第三階段。在經過多輪談判後，英國正式放棄對香港的主權及治權，後續談判便漸漸達成協議並設立聯合工作小組，最終於 1984 年簽署《聲明》<sup>65</sup>。可見在談判的過程中，中國不願對香港主權問題作出妥協，而英國卻對中國的要求步步退讓，但為何中國對主權問題如此堅持，且英國又為何願意妥協於中國的種種要求？這個問題可從《聲明》對中、英兩國不同的意義來探討。

---

<sup>63</sup> 賀井，〈中英聯合聲明作為處理雙邊關係的模式〉，頁 41-42。

<sup>64</sup> 馮志，〈析中共與英國「關於香港問題的聯合聲明」〉，頁 37-40。

<sup>65</sup> 林奇伯，〈「中英聯合聲明」談判(1982 年至 1984 年):談判權力、戰術與結果〉，頁 37-59；馮志，〈析中共與英國「關於香港問題的聯合聲明」〉，頁 37-40。

## 二、中英兩國對《聲明》的期待

中國在談判的三個階段中，皆主張香港是英國依據三個不平等條約所佔領的，而中國並不承認這些條約且認為香港本是中國領土的一部分，故收回香港是中國主權範圍內的權力，所以對香港主權問題不願作出退讓，強調香港主權和管理權力皆需回歸中國<sup>66</sup>。可以看出中國對《聲明》的期待是能夠收回香港，有著將香港人民接回中國的目的。

自英國將香港作為殖民地以來，英國便持續從香港獲取大量的經濟利益，且英國政府為求能長期擁有香港而繼續獲得利益，也不斷試圖獲取中國政府的好感，不僅允許中國政府於 1948 年在香港設立機關對前往中國境內的貨物預徵關稅，更藉由港英政府對中國的金元券幣制提供協助。而英國並不太關注香港的英屬移民，其在 1951 年的《聯合王國國籍法》和 1980 年的《新國籍法》中規定，在香港出生和取得居留許可的人不得擁有英國公民權，也不得移居英國<sup>67</sup>。由此可見，從香港獲取的經濟利益才是英國最在意的，香港的移民不是英國所注意的焦點，這也解釋了為什麼英國願意對中國的要求步步退讓，最終只提出維持現有生活方式和保證英國以某種形式在香港存在等要求，願意放棄割讓地的主權和治權，換取能在香港繼續獲得經濟利益。

## 三、小結

綜上所述，中國以收回主權和管理權為主要目的，英國則希望能繼續在香港取得經濟利益，可見中、英雙方在談判《聲明》時有著不同的期待。分別持政治目的及經濟目的的兩方，在討論《聲明》的途中會不會因為雙方只為達成對自身利益有幫助的談判，而在《聲明》中缺少了其他必要元素呢？我們可以先從《聲明》的定位來討論這個問題。

### 第二節 《聲明》的定位與問題

《聲明》共有本文八條和三個附件，當中處理了香港回歸的時間（《聲明》，1）及中國政府治理時所依循的基本方針政策（《聲明》，3），包含特區政府的組成（《聲明》，3：4）及其擁有的自治權（《聲明》，3：3）、特區政府與中央的關係（《聲明》，3：2）及香港人民的基本權利（《聲明》，3：5）等問題，並且表示上述政策將以《基本法》規定（《聲明》，3：12）；而附件一〈基本方針政策具體說明〉中則針對上述項目做出具體說明。

---

<sup>66</sup> 林奇伯，〈「中英聯合聲明」談判(1982 年至 1984 年):談判權力、戰術與結果〉，頁 37-59。

<sup>67</sup> 同上註，頁 37-59。

由上文可知，《聲明》所提及的政策是香港未來法律的基礎，且《聲明》的承諾會被寫入《基本法》中。而在此前提下，《聲明》是否是香港《基本法》的立法依據呢？我們接下來將從《聲明》是屬於國際條約或是香港法律來討論其定位。

## 一、《聲明》作為國際條約

《聲明》被收錄在聯合國條約集（United Nation Treaty Series）中，意指在聯合國的分類中，《聲明》屬於國際條約。除了收錄在聯合國條約集外，《聲明》屬於國際條約的原因還有三：一是雖然《聲明》不是使用「條約」的名稱，但仍符合 1969 年《維也納條約法公約》中關於國際條約的定義：「國家間所締結以國際法為準的國際書面協定，不論其特定名稱如何」<sup>68</sup>。而《聲明》的形式和內容符合雙邊條約的定義，由中、英兩個國際法主體間訂定，內容規定雙方互相承擔的權利義務關係；二，《聲明》不僅經過中英雙方談判簽署，還得到兩國代議機關的批准，《聲明》在簽訂時就經過中國全國人民代表大會會議的批准；三，《聲明》曾作為中國的對外雙邊條約向聯合國條約處提交備案，且國際間表示接受和無異議。根據以上描述，我們可以知道《聲明》屬於國際條約<sup>69</sup>。

既然《聲明》是雙邊國際條約，則其應該要制定雙方出現爭議時的解決方式，不過《聲明》雖然說明了雙方的權利義務關係，卻沒有關於執行機制的規定，也沒有其中一方不執行條款時的處理方式。所以若雙方不履行承諾，雖然違反國際法「條約必須遵守」的原則，但另一方卻沒有任何方式可以上訴。例如，《聲明》中提到中國將基本方針政策寫入香港《基本法》中，不過若中國沒有如實將《聲明》中的承諾落實在《基本法》中，英國雖然可以提出異議，但並不能迫使中國履行責任<sup>70</sup>。

由上文可知，《聲明》雖然在定義中屬於國際條約，也符合國際條約有的性質和約束力，但並沒有建立約束雙方履行承諾的機制，導致《聲明》出現第一個問題：「缺乏爭端解決的機制」，而在《聲明》作為國際條約卻沒有實質約束力的情況下，是否會影響作為落實《聲明》承諾的法律根據——《基本法》的制定呢？我們可從《聲明》作為香港法律時的地位出發，進一步探討《聲明》與《基本法》間的關係。

## 二、《聲明》作為香港法律

中國在《聲明》中提到，《聲明》中對香港治理方向的承諾將由《基本法》具體訂之（《聲明》，3：12）。也就是說，《聲明》中的承諾將會寫進《基本法》作為香港法律的憲制文件，那是否就代表《聲明》是《基本法》的法律依據呢？這個問題可以從《基本法》條文會不會因為牴觸《聲明》而失效來回答。

---

<sup>68</sup> 江華，〈淺析聯合聲明與基本法的關係〉，頁 32。

<sup>69</sup> 許昌，〈芻議《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的法律性質和效力狀況〉，頁 54-55。

<sup>70</sup> 江華，〈淺析聯合聲明與基本法的關係〉，頁 33。

由上一段敘述我們可以知道，《聲明》屬於國際條約，而《中國憲法》中對於國際條約的地位並沒有明確的規定，僅有在個別法律中定義，例如《中國民法通則》、《中國民事訴訟法》中規定「若國際條約與國內法發生衝突時，國際條約『優於』國內法」。也就是說，中國的法律中對國際條約地位並沒有通則式的規定，需要仰賴各部法律自行訂定，而《基本法》條文中並沒有這樣的規定。再加上《基本法》提到香港設立特別行政區以及享有高度自治是分別授權於《中國憲法》以及全國人大（《基本法》，1：2），而非《聲明》<sup>71</sup>，所以《基本法》不會因為牴觸《聲明》而失效。

若《基本法》不會因為牴觸《聲明》而失效，則《聲明》不是《基本法》的立法依據，也就對香港法律沒有實質的約束力，此時《聲明》出現了第二個問題：「對香港法律沒有約束力」。

### 三、小結

由前文的討論可以得知，《聲明》作為國際條約時，缺少了爭端解決的機制；而作為香港法律時，又對其他法律沒有約束力。在作為有效的國際條約卻沒有實質約束力的情況下，《聲明》的承諾在落實上是否會產生偏差，進而在《基本法》、《逃犯條例》到《國安法》的制訂過程中，漸漸偏離《聲明》所規定的方向呢？我們接下來將會從《聲明》落實至《基本法》時所解決或產生的問題來繼續討論。

## 第三節 《聲明》如何轉譯成《基本法》

奠定香港目前政治體制的「高度自治」是首先在《聲明》中被提到：「香港特別行政區享有高度的自治權」（《聲明》，3：2），在經過《基本法》的制定後，同樣保有了高度自治的規定，但《基本法》卻規定「高度自治」是來自於「全國人大」的授權（《基本法》，1：2），而非來自於《聲明》的承諾，也就是說從《聲明》開始規定享有的高度自治權，到了《基本法》則變成由國家授與特區的權利，切割了與《聲明》的關係。而這即是《聲明》轉譯至《基本法》出現問題的開端，「授權」的改變使得許多規定開始與《聲明》產生更多的偏差：

### 一、有條件的獨立司法權和終審權

在《聲明》中，中國提及對香港的基本方針政策時，提到香港享有獨立的司法權和終審權（《聲明》，3：3），是香港高度自治的基礎之一。而到了《基本法》，條文中同樣提及香港享有獨立的司法權和終審權，同時卻也加入了新的條文，規定全國人大常委會保有《基本法》的最終解釋權，並且授權香港法院對《基本法》中香港「自治範圍內」的條款自行解釋其意義（《基本法》，8：158），不過《基本法》中對何謂「自

---

<sup>71</sup> 江華，〈淺析聯合聲明與基本法的關係〉，頁33。

治範圍內」並沒有明確的定義，且許多事物是可以同時被解釋為中央事務和具有地方性質的<sup>72</sup>。在這樣的情況下，香港法院所擁有的終審權是不確定的，甚至是只存在於其解釋不違背全國人大的想法時，因為若全國人大不認同或認為香港法院解釋的事務不在「自治範圍內」，則可能會使用最終的解釋權，對《基本法》條文重新解釋，推翻香港法院的解釋，使得後續的判決只能以全國人大的解釋為準。此舉從權利上影響香港法院擁有的終審權，同時也造成了《基本法》只能按照中國中央政府的意志進行解釋，進而導致《基本法》的解釋可能不會符合多數香港民眾的意見<sup>73</sup>。

《基本法》中同時也對香港終審法院的法官和高等法院的首席法官的任免做出了規定，當中表示這兩種職位的法官，在任免時需要徵得立法會的同意，並且報全國人大常委會備案（《基本法》，4（4）：90）<sup>74</sup>，意思是若全國人大常委會不同意香港提出的法官人選，可以將任免案發回，阻擋該人選上任。此舉則從人事上影響了香港的獨立司法權和終審權，且在前段所述之釋法限制下，香港法官可能會為了避免判決受到全國人大常委會釋法的推翻，而改變其作出的判決<sup>75</sup>。

綜上所述，《基本法》在司法權上與《聲明》產生偏差，為《聲明》所給予香港的獨立司法權和終審權提出了先決條件：不得違反全國人大的意見，同時也使香港法官不得獨立解釋法律。

《基本法》規定了香港的自治，但在解釋權不確定且負責解釋的法官人選受到控制的前提下，《基本法》這塊「高度自治」的基石穩固嗎？又在這樣的情況下，會不會對香港其他運作有影響呢？我們可以繼續討論香港另一個需要仰賴《基本法》運作的權力——立法權。

## 二、立法權受到管制

香港的立法權最先是在《聲明》中提及的，當中除了提及香港擁有立法權外（《聲明》，3：3），也提到香港立法機關需要根據《基本法》制定法律，並報全國人大常委會備案（《聲明》附件一，2）。有關立法權的規定在轉譯到《基本法》後，同樣提到香港擁有立法權，但在法律報全國人大常委會備案後，若全國人大常委會認為其法律不符合《基本法》中有關「中央事務」或是「中央與特區關係」的規定時，可以將法律發回並且立即失效（《基本法》，2：17）。就如同前段所提到的，《基本法》中並沒有對何謂「中央事務」做出明確的規定，也就是說該法律是否屬於「中央事務」和是否違反《基本法》完全由全國人大常委會決定，再加上法律一旦經過全國人大常委會發回，香港立法會就不得提出覆議或向全國人大常委會上訴<sup>76</sup>。換句話說，只有全國人大

---

<sup>72</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁2。

<sup>73</sup> 張鑫，〈《香港特別行政區基本法》實施中的問題（下）〉，頁90-97。

<sup>74</sup> （《基本法》，4（4）：90）表示出自《基本法》第四章第四節第九十條，下同。

<sup>75</sup> 張五岳、賴建宇，〈基本法釋法對香港「一國兩制」之影響〉，頁95-97。

<sup>76</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁4-5。

常委會同意的法律可以在香港通過施行，使得香港的立法權形同虛設<sup>77</sup>，這是全國人大常委會透過審查來對香港的立法權做出管制。

而全國人大常委會除了審查香港立法會的法律外，《基本法》還給予全國人大常委會為香港立法的權限：《基本法》附件三中列舉了多項在香港特區執行的中國全國性法律，包括國慶、國旗與國徽等規定（《基本法》附件三），而當中也提到全國人大常委會得以對附件三的法律做出增減（《基本法》，2：18）。而在這樣的規定下，雖然附件三中原先只有與國慶、國旗或國徽等事項有關的規定，但《基本法》賦予全國人大常委會的權限可能使其在香港執行更多全國性法律，且全國人大身為中國的立法機關，可以自行制定全國性法律後，再透過修改附件三使其在香港施行。也就是說全國人大可以為香港立法，且該法律不必再受到其他機關審查便可以執行，因此全國人大常委會可能會透過制定全國性法律來限制香港的部份權利<sup>78</sup>，而 2020 年制定並通過的《國安法》即是用此方式在香港施行的，關於《國安法》的問題我們會在第四章繼續探討。《基本法》給予全國人大常委會權限在香港施行全國性法律使其能夠直接介入並取代香港立法權。

綜上所述，雖然《聲明》對於立法權的規定是需要根據《基本法》立法，但《基本法》中給予全國人大審查和為香港立法的權限，使得《基本法》在《聲明》規定香港享有的立法權上產生了偏差。而這樣的偏差會不會對香港依照法律執行其自治權利時有影響呢？我們可以繼續探討在《基本法》下的香港自治權中治安維護的部分。

### 三、香港自治下由誰負責治安維護

在《聲明》中提到香港的治安由香港特區政府自行維護，中央政府的駐港部隊不會干預香港內部事務（《聲明》附件一，12）<sup>79</sup>，而《基本法》中即使同樣提到香港的治安由香港政府自行負責，卻也給予香港政府在必要時向中央政府請求駐港部隊協助維持社會治安的能力（《基本法》，2：14）。除此之外，《基本法》中也規定中國中央駐港部隊需要同時遵守中國中央與香港特區的法律（《基本法》，2：14），但卻沒有表示若兩部法律在認知上發生矛盾時該如何解決或是遵循其中哪項法律<sup>80</sup>。再加上香港時勢、政情多變，駐港部隊所扮演的角色在《基本法》的規定下可能會有所改變<sup>81</sup>，最終甚至可能使中國在香港實施軍管<sup>82</sup>，換句話說，《基本法》新增與《聲明》偏差的規定為中央駐港部隊進入香港埋下了法律依據。《聲明》中規定屬於香港自治權中的治安維

---

<sup>77</sup> 蕭帆，〈對中共制定「香港基本法」之探析〉，頁 35。

<sup>78</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁 2-5。

<sup>79</sup> （《聲明》附件一，12）表示出自《聲明》附件一（中國政府對香港的基本方針政策具體說明）第十二條，下同。

<sup>80</sup> 李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，頁 4。

<sup>81</sup> 郭錫嘏，〈透視中共「香港基本法」初稿之公佈與圖謀〉，頁 36。

<sup>82</sup> 蕭帆，〈對中共制定「香港基本法」之探析〉，頁 35-36。

護，到了《基本法》卻打開了中國介入香港社會的大門，這樣的偏差使得《聲明》所保障的香港自治受到打擊。

#### 四、小結

當《聲明》轉譯成《基本法》時，《聲明》中規定的「高度自治」成為了中央政府給予香港特區的權利，導致在《基本法》下香港的司法權、立法權和自治權中的治安維護部分受到限制，與《聲明》產生偏差。而當自香港特區成立時就存在的《基本法》就已經與《聲明》產生偏差時，後續的法律會如何發展？會與《聲明》產生更多偏差嗎？我們將在下一章繼續討論在《逃犯條例》和《國安法》下的香港自治。



## 第四章 反送中的興起與發展：《逃犯條例》與《國安法》

上一章我們分別從司法、立法和自治權的角度，討論了從《聲明》轉譯成《基本法》時所產生的偏差，若作為香港高度自治基礎的《基本法》都與《聲明》產生偏差，那在《逃犯條例》與《國安法》下這些問題是否會更加放大呢？

《逃犯條例》新增了可以適用於中國的「特別移交安排」（《逃犯條例》修訂案，3：3<sup>83</sup>、下稱「特別移交」），和原先的「一般性質移交安排」（下稱「一般移交」）不同的是，特別移交安排僅需要行政長官和香港法院同意即可執行移交案，無需經過立法會的審查，使得在《逃犯條例》原文中就已經薄弱的法院審查權<sup>84</sup>帶來更大的影響。

《國安法》主要新增許多「危害國家安全」犯罪，並在香港設立兩個組織：「維護國家安全委員會」（《國安法》，2：12、下稱「國安委員會」）和「維護國家安全公署」（《國安法》，5：48、下稱「國安公署」）。首先是由香港特區自行設立的國安委員會，由行政長官擔任主席，成員包括政務司長、財務司長、律政司長等香港政府部會局處官員<sup>85</sup>（《國安法》，2：13）。需要負責在香港特區維護國家安全，並且接受中國中央政府的監督與問責，同時將由中央政府指派「國家安全事務顧問」加入會議中為委員會提供意見（《國安法》，2：15），而國安委員會的行為不受到香港特區的干涉且決定不公開及不受司法覆核（《國安法》，2：14）。接著，中央政府將會在香港設立國安公署，人員由中央政府的有關機關派出，負責在香港維護國家安全及得對危害國安案件行使管轄權（《國安法》，5：48），而國安公署的成員在香港執行職務時，不受到香港特區的審查與管轄（《國安法》，5：60），並且《國安法》要求香港有關部門需要提供國安公署必要的便利和配合（《國安法》，5：61）。

由前述可知，《逃犯條例》與《國安法》對香港的法律產生了許多影響，因此本研究將根據上述重點，詳細討論《逃犯條例》和《國安法》下香港的司法、立法與自治權發展。

---

<sup>83</sup> （《逃犯條例》修訂案，3：3）表示出自《逃犯條例》修訂草案第3條3項，下同。

<sup>84</sup> 吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，頁91。

<sup>85</sup> 國安委員會成員包含：政務司長、財務司長、律政司長、保安局局長、警務處處長、警務處維護國家安全部門的負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任

## 第一節 被奪走的司法獨立

### 一、在《逃犯條例》下的法院審查

在《逃犯條例》的規定下，所有移交案都需要經過法院的審查，而法院的審查權僅在於審查「移交案的提出是否符合程序」，和該司法機關所提出的證明文件是否合法且經過當地政府機關或當局核可，無法針對證明文件的內容去做審核（《逃犯條例》原文，23：2）<sup>86</sup>，也就無法避免請求移交的司法機關，名義上以列舉在《逃犯條例》上的罪行提出移交案，實際上卻在移送後問責其他罪行，或是使被移交的人民無法受到公平審判<sup>87</sup>。也就是說，法院無法得知該人民被指控的犯罪事實是否成立<sup>88</sup>，更別說充分了解其在移交後是否能夠接受公平審判了，這使得在《逃犯條例》之下的法院無法發揮其司法的作用，僅能做到形式審查<sup>89</sup>。

雖然這項規定在《逃犯條例》修例以前就存在，但問題在於修訂案中新增僅需要行政長官和法院同意即可執行移交的特別移交（《逃犯條例》修訂案，3：3），而特別移交屏除了立法會的審查<sup>90</sup>，則法院和行政長官的決定對移交案執行與否就具有更大的影響力。此時若再加上法院無法實質審查的情況，則移交案是否成立就完全取決於行政長官的決定。

由上文可知，《逃犯條例》使得香港的法院審查在處理移交案時形同虛設，且在特別移交下會使其成立與否由行政長官決定，奪走了法院執行其司法權的能力。接下來我們可以繼續看《國安法》如何更進一步使司法權被奪走。

### 二、《國安法》剝奪香港司法獨立

《國安法》中定義了「分裂國家罪」、「顛覆國家政權罪」、「恐怖活動罪」與「勾結外國或境外勢力危害國家安全罪」等危害國家安全罪行（下稱「國安罪行」）及其刑罰（《國安法》，3）<sup>91</sup>。並且，《國安法》也為這些國安罪行訂定了特殊的處理方式：

《國安法》規定香港面臨危害國安案件時，需要由行政長官指定「沒有危害國安言行」的法官負責審理該案件（《國安法》，4：44）<sup>92</sup>。雖然法官在審理案件時必須要獨立審判，但由在行政權下的行政長官指定法官人選，則可以使行政部門選擇與自身觀點相似的法官，再加上該法官的人選無需經過司法或立法機關覆核，使得行政部門得

---

<sup>86</sup> （《逃犯條例》原文，23：2）表示出自《逃犯條例》原文（修例前）第23條2項，下同。

<sup>87</sup> 吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，頁91。

<sup>88</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，頁34。

<sup>89</sup> 吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，頁91。

<sup>90</sup> 參見本文第四章第二節：一、《逃犯條例》下的立法會審查權。

<sup>91</sup> （《國安法》，3）表示出自《國安法》第三章，下同。

<sup>92</sup> （《國安法》，4：44）表示出自《國安法》第四章第四十四條，下同。

以直接或間接地操縱香港司法的運作<sup>93</sup>，換句話說，香港的司法權在《國安法》下可能會受到行政權的左右，使香港的司法獨立受到侵害。

《國安法》的規定除了使香港的行政權左右司法運作外，還允許中國中央政府直接或間接地介入香港原先獨立於中央的司法權。首先是間接介入，如前段所述，在香港審理的危害國安案件的法官是由行政長官指定的，而行政長官同時又屬於國安委員會的成員之一（《國安法》，2：13），在執行維護國家安全行為時，需要接受中央政府的監督與問責，所以當行政長官在指定法官時，因為是執行維護國安行為，依法需要接受中央的監督，則使得中央政府可能左右行政長官指定的人選，間接介入香港司法權。接著，當香港出現涉及國外勢力介入的「複雜情況」、特區政府無法有效執行的「嚴重情況」或是出現國家安全的「重大威脅」時，中央在香港設立的國安公署則可以向中央政府提出要求，經批准後直接介入並對該案行使管轄權（《國安法》，5：55）。但《國安法》中沒有「複雜情況」、「嚴重情況」又或是「重大威脅」的定義，加上定奪者是中央政府，這樣的規定很難起到限制中央介入的作用<sup>94</sup>。也就是說，若國安公署決定要介入案件，香港完全沒有反駁的機會。當國安公署管轄危害國安案件後，案件便會從香港的司法體制中被抽出，交由中央的最高人民檢察院指定檢察機關辦理案件、最高人民法院指定法院審理案件，且在執行訴訟程序時，將適用中國《刑事訴訟法》的規定（《國安法》，5：57），再加上《國安法》給予國安公署不受香港特區管轄的權利（《國安法》，5：60），導致香港法院在審理危害國安犯罪時無法行使其司法權。

由以上敘述我們可以看到，《國安法》中新增了「指定法官」制度、給予中央政府監督國安委員會的權利、行使管轄權介入司法案件和國安公署的豁免權，種種規定都進一步使得香港無法行使《聲明》和《基本法》所賦予的獨立司法權。

### 三、小結

香港的司法權在《逃犯條例》和《國安法》下，從《逃犯條例》使法院淪為審查移交案的橡皮圖章，到《國安法》制定後，使得與國家安全相關案件的法官必須由行政長官指定，甚至在部分嚴重的案件中，允許中國中央政府的機構行使管轄權，奪走香港行使司法權的能力。由此可見，香港的司法權逐漸地被奪走，與《聲明》承諾的司法獨立和終審權相差愈來愈遠。而逐漸失效的司法權會不會使香港在立法保障自身權益時產生問題呢？我們可以繼續討論《逃犯條例》和《國安法》下的立法權發展。

---

<sup>93</sup> 陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，頁 139-140。

<sup>94</sup> 同上註，頁 141。

## 第二節 被「繞過」的立法權

### 一、《逃犯條例》下的立法會審查權

《逃犯條例》修訂案中有兩種移交嫌疑犯的方式，分別是「一般性質移交安排」和「特別移交安排」（《逃犯條例》修訂案，3：3）。一般移交是在原條文中就已經存在的方式，且條文中有限制不可與中國中央或是其它地方政府移交嫌疑犯，一般移交需要的手續較多，需要經過法院審查<sup>95</sup>和由行政長官同行政會議做出移交的命令，最後提交給立法會，若立法會不同意可決議廢除該命令，則此移交案便無法成功。而特別移交是在修訂案中新增的，和一般移交不同的是，特別移交不需要提交至立法會，則立法會無法透過決議廢除移交案，且特別移交在修訂案中產生最大爭議的即是其並沒有對與中國中央或其他地方政府往來有限制。換句話說，特別移交僅需要法院審查及行政長官或根據其權限發出的證明書<sup>96</sup>，即可讓引渡案成立，因此《逃犯條例》在移交案的審查上略過了香港立法會的權限。為什麼香港政府要特別修法在《逃犯條例》略過立法會的審查？而《國安法》會不會也出現一樣的情況呢？我們可以繼續討論在《國安法》下的立法會權限。

### 二、《國安法》避開立法會

香港國家安全立法的概念自《基本法》就存在了，《基本法》規定香港應「自行立法」禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂等活動（《基本法》，2：23），內容大致與《國安法》相似，但在《基本法》中，規定的是香港「自行立法」，而《國安法》制定和實施的方式是透過作為中國立法機關的全國人大制定「僅適用於香港特區的全國性法律」，再透過修改《基本法》附件三「在香港實施的全國性法律」將《國安法》加入以在香港實施。則此行為印證了《基本法》中規定全國人大常委會可以透過此方式制定任何中央需要在香港實行的法律，繞過香港立法會為香港立法<sup>97</sup>，進而限制香港的權利<sup>98</sup>。《國安法》的出現同時也代表了香港立法會的權力被取代，原先應由立法會負責的國安立法，被全國人大先為香港制定好了，導致香港的立法權遭「繞過」。

《國安法》除了在立法時就排除香港立法會的參與外，在條文中也拿走了部分香港立法會的權限。《國安法》規定維護國家安全時所產生的開支，應由香港政府的財政司長從政府的一般收入中撥出款項支付，且這個舉動不受香港現行法律的限制（《國安法》，2：19），則導致香港立法會在此預算的審核上被排除了。雖然財政司長必須就此

---

<sup>95</sup> 參見本文第四章第一節：一、《逃犯條例》下的法院審查。

<sup>96</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，頁 34。

<sup>97</sup> 陳瑤華，〈港版國安法的人權觀察〉，頁 12。

<sup>98</sup> 參見本文第三章第三節：二、立法權受到管制。

筆款項向立法會報告，但立法會就算不同意也沒有權限決議撤回，導致香港的立法權在預算審理上再度被「繞過」。

綜上所述，全國人大不顧《基本法》賦予香港自行制定國家安全法規的權限，直接繞過香港立法會制定《國安法》，再加上《國安法》中直接要求香港政府撥出預算支付維護國安的開支，且該預算不需要立法會審查，使得香港的立法權一次又一次的被繞過。

### 三、小結

香港的立法權在《逃犯條例》和《國安法》下，從《逃犯條例》排除立法會審查移交案的權限，到《國安法》時，全國人大直接繞過香港立法會為香港立法，同時還設立了無需立法會審查的預算項目，使得香港的立法權被「繞過」。由此可見，香港的立法權一直在立法過程中被忽略，與《聲明》承諾的立法權相差愈來愈遠。而逐漸被架空的立法權會不會使香港在執行其自治時產生問題呢？我們可以繼續討論《逃犯條例》和《國安法》下的香港「高度自治」發展。

### 第三節 「高度自治」的再限縮

#### 一、《逃犯條例》下的行政長官審查權

由前文可知，《逃犯條例》在修訂案中新增的特別移交，僅需要法院審查和行政長官發出的證明書即可通過執行，且《逃犯條例》下的法院審查僅能做到形式審查，對於實際發生的事件無法掌控，因此在特別移交中，行政長官得以掌控移交案成功立案與否，但若請求移交的司法機關是中國中央或地方政府，基於香港政府和中央政府是上下級的關係，行政長官很可能難以拒絕中央政府的移交案<sup>99</sup>。在這樣的情況下，中央政府則可以左右移交案的成敗，使得在《逃犯條例》下的行政長官審查權遭到限縮。那中央政府介入香港決策的情況會不會在《國安法》重複發生呢？我們接下來將繼續討論《國安法》下的香港高度自治。

#### 二、《國安法》：從「高度自治」到「共同管治<sup>100</sup>」

《國安法》中規定香港政府要自行成立國安委員會，並允許中央政府在香港設立國安公署。但從上節敘述可知，《國安法》是由中國全國人大常委會透過加入全國性法律的方式在香港執行的，換句話說，國安委員會是中國透過《國安法》直接為香港創立的新部門，而不是由香港特區政府依其擁有的高度自治權自行設立。由中央替香港特區設立機構會對香港的自治權產生什麼影響呢？

首先，國安委員會必須要受到中央政府的監督與問責（《國安法》，2：12），也就是對中國中央政府負責，而其成員又屬於香港行政部門的官員，導致中央政府可以透過國安委員會變相地監督香港行政部門的運作，使得香港的行政權容易受到中央政府的左右。並且，國安委員會雖然在名義上是香港政府的機構，但中央政府可以為國安委員會指派一名「國家安全事務顧問」（下稱「國安顧問」）列席會議中（《國安法》，2：15），其目的是為國安委員會「提供意見」。不過《國安法》中並沒有表示國安顧問的權力是否僅限於提供意見，所以國安顧問可能會因其中央政府的身分在國安委員會中成為主要決策者，導致行政長官無法發揮實質決策能力，成為中央政府的傀儡<sup>101</sup>。當這個情況發生時，會使香港的自治產生許多問題，因為國安委員會除了負責香港的國安政策外，同時也負責制定警察在調查國安案件時的權力（《國安法》，2：16），《國安法》還進一步規定國安委員會的決議「不公開」也「不受司法覆核」（《國安法》，2：14）。也就是說，若中央政府得以間接主導國安委員會，則可以影響香港如何調查

---

<sup>99</sup> 蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，頁 34；吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，頁 91。

<sup>100</sup> 郭錫嘏，〈透視中共「香港基本法」初稿之公佈與圖謀〉，頁 38-39。

<sup>101</sup> 陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，頁 135-1336。

危害國安罪行，且無需受到監督或制衡。由此可知，國安委員會導致了香港獨立於中央的行政權產生了漏洞，進而讓香港的高度自治遭到限縮。

接著，根據《國安法》的規定，中央駐港的國安公署在「執行職務」時，不受到香港特區的管轄，且其車輛不受香港執法人員的搜查（《國安法》，5：60）。而《國安法》中國安公署人員應遵守香港法律的規定（《國安法》，5：50），在香港無法管轄其行為的前提下，實質上無法發揮作用，導致國安公署的人員無論用何種方式調查或拘捕嫌疑犯，香港政府和警方皆無法介入。甚至若國安公署人員違法拘捕嫌疑犯或是進行違法搜查，同樣也不受香港特區管轄。國安公署人員除了不受香港特區管轄外，其處在香港特區時也不適用於大部分中國的法律<sup>102</sup>，嚴重影響香港的自治權。除此之外，《國安法》還規定香港各有關部門必須要在國安公署執行職務時，給予必要的便利及配合，若妨礙其執行將會被追究責任。換句話說，香港政府不但不可管轄國安公署在香港的行為，在其需要時還必須全力配合，意味著國安公署得以對香港政府提出任何與其職務有關的要求，完全是處在「法外之地」<sup>103</sup>。

綜合上述，《國安法》在不經過香港自治權的情況下，直接為香港設立了「國安委員會」和「國安公署」，且同時在大眾面前屏蔽了許多他們的行為，前者的決議不公開、不經司法覆核；後者在香港特區內執行職務時，不受香港政府管轄且可以要求香港政府機關給予必要的便利。以上行為使得香港的「高度自治」在《國安法》下被大幅限縮成「共同管治<sup>104</sup>」了。

### 三、小結

香港的高度自治發展在《逃犯條例》和《國安法》下，從《逃犯條例》限縮了行政長官審查權，到《國安法》時，中央政府得以直接或間接的影響香港內部的事務，使得香港的自治權受到中央政府的左右，不斷地限縮。我們可以發現，香港的自治權不斷的被限縮，與《聲明》承諾的「高度自治」相差愈來愈遠。最終導致在《國安法》下，香港的「高度自治」成為了「共同管治」。

---

<sup>102</sup> 僅適用《基本法》附件三中規定在香港實施的全國性法律。

<sup>103</sup> 陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，頁 137-138。

<sup>104</sup> 郭錫嘏，〈透視中共「香港基本法」初稿之公佈與圖謀〉，頁 38-39。

## 第五章 結論

香港反送中運動始於 2019 年，從最初以靜坐抗議的方式表達對《逃犯條例》修訂案的不滿，演變到開始上街遊行示威，抗議的內容也不只是《逃犯條例》本身而已，同時也包含了香港人民對於中國治理的不滿。在幾近一年的遊行示威中，除了迫使香港政府宣布撤回《逃犯條例》修訂案外，更為香港帶來國際社會的高度關注，使得世界各國開始思考中國在治理香港上產生的問題。

為何《逃犯條例》的修訂會引起香港民眾如此大動作的反抗呢？香港反送中運動又是如何發生的呢？為回答此問題，本研究從規定香港主權轉移的國際條約《聲明》、奠定香港高度自治基礎的《基本法》、反送中運動的導火線《逃犯條例》和使反送中運動持續延燒的《國安法》出發，透過檢視其立法背景、過程與影響，了解這四部文件的發展脈絡，從而回答反送中究竟是為何而反？

本研究發現，中國和英國在制定《聲明》時有著不同的目的，同時也注意到有關《基本法》、《逃犯條例》和《國安法》的問題均圍繞在其對香港司法、立法及自治權的影響。因此本研究先探討了《聲明》在制定時所產生的問題，接著討論香港司法、立法及自治權在後續三個法律中如何發展。

在《聲明》的談判過程中，英國不斷妥協於中國的種種要求，這是因為**中國與英國對《聲明》有不同的期待**：中國有著收回香港主權和治權的政治目的，英國則著眼於香港為其帶來的經濟效益。在此情況下，《聲明》產生了定位問題：在作為國際條約時，缺乏約束雙方履行承諾的機制；作為香港法律時，又對其他法律沒有約束力。也就是說，《聲明》**形同一紙具文**。

《聲明》沒有實質約束力的問題，導致《聲明》中的承諾在轉譯成為《基本法》中的規定時，產生了第一個偏差：**香港的高度自治原先由《聲明》規定，《基本法》中卻將之轉為由全國人大授予**，這樣的偏差使得《基本法》和後續的《逃犯條例》與《國安法》產生了許多問題：

首先是**被奪走的司法權**，香港的司法權從《聲明》規定的獨立司法權，到《基本法》時加入了不得違反全國人大意見的先決條件，使得香港無法獨立解釋法律，再到《逃犯條例》使香港法院的審查權在處理移交案時形同虛設。最終，《國安法》透過指定法官制度和國家機關的介入，奪走香港行使獨立司法權的能力。

接著是**不斷被繞過的立法權**，香港的立法權在《聲明》轉譯成《基本法》時，在香港自行制定的法律上加入了全國人大審查機制，同時也給予全國人大為香港立法的權限。到了《逃犯條例》更排除香港立法會審查移交案的權限，最後在全國人大為香港立的《國安法》下排除立法會審查預算的權力，使得香港的立法權不斷被「繞過」。



最後，香港的「高度自治」成了「共同管治」，香港的自治權從《聲明》的高度自治，到《基本法》開啟中央駐港部隊進入香港的大門，在《逃犯條例》下又產生行政長官在審查移交案時是否會被中央左右的問題。最後，《國安法》使中央能夠以間接和直接的方式影響香港內部的事務，導致香港難以行使其高度自治。

總結來說，因為中英對《聲明》的期待不同，導致《聲明》沒有約束力，使得在《基本法》中高度自治的授權轉變，進而在司法、立法及自治權上產生問題，且這些問題在《逃犯條例》下更加擴大，從而引發了反送中運動。《國安法》正式實施上路後，雖然多數的示威遊行都無法繼續舉辦，各個抗議組織也紛紛宣布解散，但仍有許多香港人以不同的形式持續為香港發聲，爭取其應有的權利，反送中運動實際上仍持續延燒。

「反送中運動」表面上看來只是針對《逃犯條例》，但背後卻隱含了許多從《聲明》就開始的問題。因此，「為何而反？」不能用單一事件來回答，也不只是一時的問題而已。我們必須把時間尺度拉長，釐清自《聲明》以來的問題與脈絡，才能了解反送中運動究竟為何而反。本研究順著時序的發展，一路從《聲明》的制定討論到《國安法》的問題，最後了解反送中為何而反。不過，香港局勢的問題並不會止於《國安法》，因為中國政府在《國安法》上路後，仍不斷透過國家的權力加強對香港的控制，像是今（2021）年中國就在第十三屆全國人大第四次會議中決議更改香港的選舉制度，使中央掌握了香港行政長官和大量立法會議員的決定權，導致香港反對派更難進入體制，且在體制內能做出的影響也越來越小<sup>105</sup>。因此我們不僅要了解反送中運動的前因後果，更應該要持續關注香港情勢，同時也為他們發聲，才能為香港的現況帶來轉機。

---

<sup>105</sup> BBC 中文網，〈香港選舉制度改革：中國全國人大表決通過決定，九項重點修改〉，《BBC 中文網》，2021 年 3 月 11 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56343231>。

## 參考文獻

### 法律與政府文件

《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》，1399 U.N.T.S No.23391（1984），

<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201399/v1399.pdf>。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，（2020 年 7 月），

[https://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/images/basiclaw\\_full\\_text\\_tc.pdf](https://www.basiclaw.gov.hk/tc/basiclawtext/images/basiclaw_full_text_tc.pdf)。

《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律協助法例（修訂）條例草案》，

<https://www.legco.gov.hk/yr18-19/chinese/bills/b201903291.pdf>。

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，136 《2020 年全國性法律公布》（2020 年 6 月 30 日），

<https://www.gld.gov.hk/egazette/pdf/20202444e/cs220202444136.pdf>。

香港特別行政區政府新聞公報，〈《禁止蒙面規例》刊憲〉。

<https://www.info.gov.hk/gia/general/201910/04/P2019100400611.htm>。（2019 年 10 月 4 日）

### 新聞報導

BBC 中文網，〈香港《國安法》：你想知道的六個問題〉，《BBC 中文網》，2020 年 5 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52767088>。

BBC 中文網，〈香港選舉制度改革：中國全國人大表決通過決定，九項重點修改〉，《BBC 中文網》，2021 年 3 月 11 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-56343231>。

BBC 中文網，〈禁蒙面法：香港高院拒政府申暫緩違憲裁決而即刻失效〉，《BBC 中文網》，2019 年 12 月 10 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-50730020>。

BBC 中文網，〈觀察：中英聯合聲明「失效」 中共承諾價值幾何？〉，《BBC 中文網》，2017 年 7 月 1 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40471315>。

中央社，〈「反送中」爭取落實「雙普選」 中國官媒嗆：意圖奪取香港治理權〉，《風傳媒》，2019 年 9 月 23 日，<https://www.storm.mg/article/1741587>。

自由時報，〈學生組織痛批：港府違反《基本法》和《中英聯合聲明》〉，《自由時報》，2019 年 9 月 20 日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2922093>。

呂佳蓉，〈反送中周年 民陣聲明：五大訴求缺一不可、7 月 1 日再遊行〉，《聯合新聞網》，2020 年 6 月 9 日，<https://udn.com/news/story/121147/4623604>。

報導者，〈香港反送中大事記：一張圖看香港人怒吼的 285 天〉，《報導者》，2019 年 11 月 26 日，<https://www.twreporter.org/a/hong-kong-extradition-law-events>。

## 期刊論文

江華，〈淺析聯合聲明與基本法的關係〉，《一國兩制研究》 18（2013 年），頁 30-36。

吳景欽，〈港人在臺殺人案如何解〉，《臺灣法學雜誌》 370（2019 年），頁 89-92。

吳漢，〈香港「反送中事件」之觀察〉，《臺灣法學雜誌》 370（2019 年），頁 93-96。

李西潭，〈港版國安法通過的衝擊〉，《新世紀智庫論壇》 90（2020 年），頁 7-11。

李英明，〈香港基本法的現在與未來〉，《東亞季刊》 28，2（1997 年），頁 1-11。

李環，〈從涉港國安立法看中央治港思路變化〉，《中國期庫》 271（2020 年），頁 17-23。

林奇伯，〈「中英聯合聲明」談判(1982 年至 1984 年):談判權力、戰術與結果〉（未出版之碩士論文，東吳大學政治學研究所，1995）。

柳金財，〈制定《港區國安法》之政治意涵及其影響〉，《中國評論》 273（2020 年 9 月），頁 57-62。

姬朝遠，〈《香港基本法》立法解釋制度及其完善〉，《一國兩制研究》 20（2014 年），頁 77-82。

張五岳、賴建宇，〈基本法釋法對香港「一國兩制」之影響〉，《遠景基金會季刊》 20，1（2019 年），頁 61-106。

張仕賢、蕭督園，〈中國大陸通過《港版國安法》影響評析〉，《展望與探索》 18，7（2020 年），頁 16-22。

張鑫，〈《香港特別行政區基本法》實施中的問題（下）〉，《亞洲研究》 12（1995 年），頁 73-98。

曹俊漢，〈從香港「反送中」事件評析中共「一國兩制」的挑戰：一個初階的觀察〉，《理論與政策》 84（2020 年），頁 29-57。

許昌，〈芻議《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的法律性質和效力狀況〉，《一國兩制研究》 32（2017 年），頁 54-57。

郭錫嘏，〈透視中共「香港基本法」初稿之公佈與圖謀〉，《共黨問題研究》 14，7（1988 年），頁 32-43。

陳玉潔，〈《港版國安法》：香港法治的破洞、人權的缺口〉，《台灣人權學刊》 5（4）（2020 年），131-158。

陳瑤華，〈港版國安法的人權觀察〉，《新世紀智庫論壇》 90（2020 年），頁 12-15。

賀井，〈中英聯合聲明作為處理雙邊關係的模式〉，《澳門大學法律學院學報》 11（2001 年），頁 41-42。

馮志，〈析中共與英國「關於香港問題的聯合聲明」〉，《中共研究》 214（1984 年），頁 37-45。

黃漢忠，〈香港「反對逃犯條例修訂草案運動」〉，《鵝湖》 529（2019 年），頁 1。

黃閩，〈在“一國兩制”實踐中檢視香港基本法一對 2019 香港動亂暴亂的冷思考〉，《中國評論》 263，頁 9-18。

葉慶元，〈反送中條例還是反中？寫在條例暫緩審議之後〉，《臺灣法學雜誌》 370（2019 年），頁 101-109。

鄒平學，〈完善基本法實施的制度機制，切實維護中央全面管治權〉，《一國兩制研究》 39，頁 14-29。

廖義銘，〈香港反送中運動對臺灣之啟示與警訊〉，《臺灣法學雜誌》 370（2019 年），頁 111-114。

蕭帆，〈對中共制定「香港基本法」之探析〉，《中共研究》 283（1990 年），頁 27-36。

蕭督園，〈香港修訂《逃犯條例》的爭議與影響評析〉，《展望與探索》 17，7（2019 年），頁 31-38。

## 其他

故宮博物院，〈中華民國外交史料特展〉。

[https://www.npm.gov.tw/exh100/diplomatic/page\\_ch02.html](https://www.npm.gov.tw/exh100/diplomatic/page_ch02.html)。（檢索於 2020 年 8 月 24 日）