

人大常委會「決定」具堅實法律基礎

2020年11月11日十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十三次會議表決通過了《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》，香港特區政府依照上述決定依法認定並宣布：楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒、梁繼昌即時喪失立法會議員資格。

隨後，攬炒派開始不斷發表演論攻擊中央和特區政府的決定，甚至「鬧辭」妄圖對抗中央。攬炒派的言論旨在擾亂視聽，誤導民眾。西方反華勢力也紛紛發表反對聲明，可謂裏應外合的。

人大常委會作出的《決定》具備嚴謹的法律程序與堅實的法律基礎，根據《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）第67條第4項，全國人大常委會職權包括解釋法律。《憲法》第52條（國家統一條款）、第54條（國家安全條款），明確規定了公民對國家的忠誠義務及全國人大常委會監督憲法實施的職權，有關香港立法會議員資格問題直接涉及特區憲制秩序，與《憲法》和基本法的準確實施密切相關，甚至還涉及國

家安全與國家統一。

憲法第57條列明「中華人民共和國全國人民代表大會是最高國家權力機關」，而第58條則指出「全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會行使國家立法權」，因此，全國人大及全國人大常委會擁有國家層面的立法權，並對有關地區和部門包括港澳特區在內的各級地方立法司法系統具有統轄權、制約權和決定權。

中央擁有最終決定權

另外，由於《憲法》第62條第2項列明全國人大職權包括「監督憲法的實施」，因此全國人大有實質性權力監督香港政治制度、包括香港立法會的運作，有實質性權力監督指導基本法在港澳特區的落實執行，有實質性權力確保特區立法會有序有效運作。

《憲法》第62條則列出全國人大其他職權，包括「決定特別行政區的設立及其制度」，「應當由最高國家權力機關行使的其他職權」，可見全國人大對



以法論事
劉漢銓

香港政治制度社會制度甚至經濟制度有最終決定權，這便是全國人大對香港特區擁有決定權的憲制基礎與由來，這也是中央對香港擁有全面管治權的憲制基礎。

正是基於《憲法》的有關規定，全國人大對香港特區的決定權是全面的、至高無上的。基本法則是將《憲法》確立的全國人大對香港的決定權更加具體化更加具有可操作性。因此，基本法是對《憲法》確定的中央全面管治權的法理基礎的補充與完善。

根據《立法法》第8條第11項，「必須由全國人民代表大會及其常務委員會制定法律的其他事項」可由全國人大制定法律，其他未能制定法律的事項，根據第9條可由全國人大作出「決定」：「本法第8條規定的事項尚未制定法律的，全國人民代表大會及其常務委員會有權作出決定，授權國務院可以根據實際需

要，對其中的部分事項先制定行政法規。」全國人大今次所作出的決定，便是依據這一條文。

作為最高國家權力機關的常設機關，全國人大常委會有權對基本法及香港國安法在實施過程中遇到的憲制性問題作出清晰明確的規定，這也是確保「一國兩制」行穩致遠的必由之道。全國人大的《決定》的審議與通過遵循了嚴謹嚴肅嚴格的法定程序。

特首林鄭月娥表示，人大是最高國家權力機關，人大常委會有權解釋及監督基本法在香港的實施；第六屆立法會延任是特殊情況，特區政府不能自行決定，必須從憲制層面解決。楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒、梁繼昌在第七屆立法會提名期被選舉主任認定不擁護基本法、不效忠特區政府，若容許他們留在議會是不合邏輯、自相矛盾，亦不符合政治倫理。香港特區無法例自行處理4人的議員資格，加上是次延任議會的授權是來自人大常委會，因此向國務院提請人大常委會解決問題。

人大常委會對104條的解釋明確規定

「在宣誓之後從事違反誓言行為的，依法承擔法律責任。」國安法第22條第三款規定「嚴重干預、阻撓、破壞中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關依法履行職能」，即屬犯罪行為。因此，無論是參選資格任職資格，還是任職後的實質表現，都不能背離背叛了宣誓誓言。因此，特區政府依法DQ四人議席合憲合法合情合理。

香港各界愛國愛港人士均認同和支持港澳辦和中聯辦的觀點，同意人大常委會決定，對確保香港特區管治架構中從政者履行對國家和特區效忠的憲制責任，在制度上劃定底線、立下規矩，是堅持依法治港原則，完善與憲法、基本法和香港國安法等，對全面準確貫徹落實「一國兩制」方針，維護特區的憲制秩序、國家主權和安全，以及香港社會大局穩定具有重要而深遠的意義。

攬炒派「鬧辭」，是沒有履行議員法定義務和職能，任何對抗人大決定、挑戰中央權威和基本法權威的行徑，都是多此一舉、徒勞無功的。

前全國政協常委、律師會前會長

行政長官有責任監督立法會



議事論事
夏引業

近年來，幾乎每一個涉港的人大決定都引發社會的極大關注，兩地的專家學者都要從不同角度解讀，而且經常是過度解讀。但是，對於此次《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》的解讀卻顯得有些不充分，媒體似乎忽視或遺漏了決定中一個重要信息：「上述議案是應香港特別行政區行政長官的請求而提出的。」也就是說，此次決定是由行政長官主動提起而啟動的。

其情形類似於1999年《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第二十二條第四款和第二十四條第二款（三）項的解釋》。也就是著名的「吳嘉玲案」終審判決後，全國人大常委會關於香港居民內地子女居港權的釋法，是次釋法也是由時任行政長官董建華主動提起。

行政長官是香港憲制秩序中核心的憲制機關，其法律行動具有重大的憲制意義，我想這才是香港社會需要予以高度關注的。是次決定由行政長官主動提起而啟動，當中的憲制意義，就在於行政長官確立了主動經國務院《全國人大及其常委會》作出決定的權力。可以預料，無論此後關於行政長官主動要求國務院提請人大常委會作出決定的權力的學術討論如何激烈，並不妨礙行政長官此種權力的獲得。

前述僅僅是直觀的解讀，結合決定的實質內容，是次決定對香港政治體制更為深遠的影響是，行政長官十分謹慎而又穩妥地探索了一條監督立法會的法律途徑。這個途徑就是，通過行使請求作出決定的權力，通過國務院請求全國人大常委會作出決定以實現對立法會的監督。前不久，行政長官公開發表講話，稱香港基本法確立的政治體制是行政主導而非「三權分立」，對此要「正本清源、撥亂反正」，由此引發了香港社會關於香港政治體制到底是行政主導還是「三權分立」的爭論。

是次決定，行政長官再一次以其行動回答了這場爭論。由此釋放出的強烈信號是，行政主導已不再停留於學術討論層面，不再是說說而已，而是實實在在地踐行；行政長官依據香港基本法所享有的代表香港特別行政區、領導香港特別行政區政府，以及執行香港基本法和其他法律等廣泛的權力，不再停留於香港基本法的文本層面，不再是沉睡的法律條文，而得到了一定程度的激活。

一句話，行政長官不僅有權力，而且必須要有權威，行政主導不再只是口號式的宣傳，而必須有效運作。

重慶大學副教授、香港大學博士後

不容攬炒派「假制衡」「真攬炒」



議論風生
梁美芬

鄧小平於1987年見香港草委會時說：「香港的制度也不能完全西化，不能照搬西方的一套。香港現在就不是實行英國的制度，美國的制度，這樣也過了一個半世紀了。現在如果完全照搬，比如搞三權分立，搞英美的議會制度，並以此來判斷是否民主，恐怕不適宜。」鄧小平清楚指出香港不實行西方式的三權分立，並提到衛奕信向他表示以循序漸進的形式進行政制改革等比較務實可行的思路。

縱使鄧小平講明香港不實行「三權分立」，他卻接納了香港回歸後，可以有一套讓三權分工、互相制衡的建議。

行政主導須得到全面體現

同回歸前相比，最有力的行政立法之間的制衡莫過於基本法第50條及第52條。《基本法》第五十條：「香港特別行政區行政長官如拒絕簽署立法會再次通過的法案或立法會拒絕通過政府提出的財政預算案或其他重要法案，經協商仍不能取得一致意見，行政長官可解散立法會。」

行政長官可以運用其酌情權去決定是否能解散立法會，規定的字眼是「可」，因此是否解散立法會最終決定權掌握在行政長官手中。無論如何，行政長官在其任期內只能解散立法會一次。2005年及2015年，兩任行政長官曾蔭權及梁振英提出的政改方案均未能獲得立法會通過，但他們為免重大政治風險，並沒有行使解散立法會的權力。

雖然在具體運作以至解散立法會的問題上，行政長官被授予的酌情權看起來很大，但是當他真的決定這樣做的時候也要承受巨大的政治風險。

因為根據第52條第2項和第3項，很明顯行政長官在決定解散立法會的同時也承擔了被迫辭職的政治風險。

從這些條款我們可以看出，立法會和行

政長官之間權力制衡是非常明顯的。所以，在分配公共資源和制約政府權力體系中，立法會的組成對於這兩個條款的執行仍然是一個決定性因素。

根據《基本法》第73條第9款，立法會也可以聯同四分之一的議員提出請求，指控行政長官違反法律或玩忽職守。如果他拒絕辭職，立法會將在議員提出的調查動議通過後，授命終審法院首席大法官組織並主持一個獨立調查委員會。如果調查委員會認為有足夠的證據證明立法會的指控，立法會將以三分之二的多數票通過彈劾的請求，上報給中央人民政府予以裁決。

此外，司法、行政亦有互相制約機制。回歸後，香港的法官任命制度沿用回歸前的制度，維持普通法體系，亦容許委任外國法官參與審訊。

雖然香港特別行政區法官的任期為終身制，根據基本法第89條，他還是可能因為無力履行職責或行為不當而被辭退。行政長官是根據終審法院首席法官任命的不少於3名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。但若受查的是終審法院大法官，即香港特別行政區終審法院的首席大法官可能因不能履行職責或行為不當而被法庭調查以至辭退的話，根據基本法規定的程序，這個審議庭由行政長官建議成立，並任命不少於五名本地法官組成。

基本法充分體現了三權互相制衡的細密規定，同時亦在三權之上清楚顯示特別行政區的行政、立法、司法在涉及中央地方關係及主權的事情上，中央保留最終話語權。

例如，在立法權方面，基本法第2條列明香港特別行政區享有立法權、行政管理權、獨立的司法權與終審權。基本法第17條第3

款則列明在涉及中央與地方關係的法例，若違反基本法，則全國人大常委會有發還權。第48條第8款則列明中央人民政府對行政長官有指令權。第158條第1及第3款均列明全國人大常委會保留對基本法的最後解釋權。

基本法明確說明行政、立法及司法的三權分工，互相制衡要在「一國兩制」基礎下進行。香港特別行政區並沒有實行美國式的三權分立，而香港特別行政區奉行行政主導。

癱瘓立法會違基本法原意

現時出現的立法會亂象如「拉布」、癱瘓均已偏離基本法的立法原意，必須糾正。

在三權制衡下，法院享有終審權，行政長官實行行政主導，立法會發揮立法及監督政府的作用。所謂「三權分立」，主要是發揮三權互相制衡的作用。因此，香港雖不實行美式的三權分立，但有清晰的三權制衡機制，並不存在沒有三權分立就沒有法治。只是大家要十分清楚，香港的三權制衡必須在「一國兩制」的基礎下。

可惜，香港的攬炒派沒有忠誠反對派的素質，對國家，對香港都抱着一拍兩散的態度。不惜妨礙立法會的運作，以達至癱瘓香港的政治目的。立法會一事無成。後又發展到沉迷「35+」「毀滅香港工程」，這並不是真正議政，而是不顧一切，拉倒所有政府撥款，令所有香港公共服務癱瘓。這種行徑並非法治下的權力制衡，完全違反了「一國兩制」與基本法的基本方針。香港立法會一旦出現如此亂象，中央一定行使前述保留的權力，以確保香港的繁榮穩定，令香港恢復正常運作。香港人應珍惜「一國兩制」，發揮優勢，乘國家發展快車，繼續「東方之珠」之美譽。

香港立法會議員、香港基本法委員會委員

新一份施政報告需有「大作為」



政情觀察
楊聖

行政長官林鄭月娥即將發表2020年施政報告。希望新一年施政報告貫徹《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》，和中共中央政治局常委、國務院副總理韓正11月6日會見行政長官時代表中央所做的指示。

11月6日韓正對林鄭月娥提出三方面指示，一是香港當務之急，是「把疫情防控作為頭等大事來抓，嚴格落實常態化疫情防控措施，統籌做好疫情防控和經濟恢復工作」；二是香港發展經濟改善民生，必須「加強統籌謀劃，突出重點、遠近結合，既要從市民的迫切需求出發，解決好當前的民生問題，也要明確目標和方向，逐步解決制約香港長遠發展的瓶頸」；三是香港參與國家「十四五」規劃和實現2035年遠景目標，必

須「把握國家進入新發展階段的新機遇，在構建新發展格局中充分發揮獨特優勢，積極融入國家發展大局」。

特區政府在防控疫情上的認識，與中央要求有一定差距，反映在爭取中央同意港粵通關毋需14日檢疫而未果。中央高度重視新冠肺炎疫情的「流調溯源」，一旦發現確診病例包括隱性病例，立即展開流行病學調查，迅速查清傳染源和傳染途徑，立即切斷傳染鏈，對病人實施及時治療。其中，對特定人群實施強制性核酸檢測，是不可或缺的一環。但是，在香港，政府和社會過於顧忌個人自由，至今，對於局部地區有限人群是否實施強制性核酸檢測仍猶豫不決。香港防控疫情不達到中央要求，香港與內地就無法恢復通關毋需14日檢疫；恢復經濟也就無從談起。所以，施政報告必須公布明確有效的舉措。

香港經濟民生結構性矛盾長期累積

已至盤根錯節的地步，必須短期治標結合中長期治本，必須抓重點問題又兼顧相關問題。以政府最近宣布推遲在立法會審議有關取消強積金對沖機制議案為例。取消強積金對沖機制，從上屆政府談到現屆政府，一直解決不了。兩位行政長官和兩屆政府管治班子是不明不白事關香港階級矛盾，涉及香港產業結構和企業結構，影響愛國愛港陣營與「拒中抗共」政治勢力分野，但是，一貫只是以政府向相關企業提供財政補貼來企圖解決問題。問題當然難以解決而一拖再拖。

在香港融入國家發展大局上，行政長官及其管治班子必須率先客觀清醒看待香港的優勢和劣勢。《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》不再提「支持香港鞏固國際金融、航運、貿易三大中心地位」。據特區政府網頁，

行政長官11月5日會見國家發改委主任何立峰時說，「她留意到國家日前公布的第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議，表明支持香港、澳門更好融入國家發展大局，高質量建設粵港澳大灣區，對此感到鼓舞。她說特區政府希望中央能進一步支持鞏固香港作為國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐的地位，建設國際科技創新中心和便利生產要素在大灣區自由流通的措施。」

積極融入國家大局

行政長官的願望不難理解。但是，中央決策是基於對未來5年和15年香港外部環境和內部條件各種因素全面深入的分析 and 判斷。韓正副總理指示行政長官，「要把握國家進入新發展階段的新機遇，在構建新發展格局中充分發揮獨特

優勢」，是引導特區政府和香港居民朝前看向前走。「所有過往，皆為序章」。香港社會不能沉迷於東方明珠的昔日輝煌，而是必須「積極融入國家發展大局，譜寫香港發展新篇章」。

行政長官2020年施政報告還必須在政治上正本清源、撥亂反正。《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議》提出：「全面準確貫徹『一國兩制』、『港人治港』、『澳人治澳』、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序，落實中央對特別行政區全面管治權，落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，維護國家主權、安全、發展利益和特別行政區社會大局穩定。」希望施政報告在根治政治亂象和有序改革司法機關上有所舉措。

資深評論員