

完善選舉制度決定的政治邏輯

法政新思

朱國斌
章小杉

2021年3月11日，全國人大通過關於完善香港特區選舉制度的決定（3·11決定），為完善香港特區的選舉制度提供方向，並授權全國人大常委會修改基本法附件一和附件二，又規定香港特區按照修訂後的附件一和附件二修改本地法律。這是繼2020年香港國安法制定之後的又一次重大政治法律舉措。

是次人大決定揭示了近年來中央治港的兩個不同尋常的趨勢：

一是「人大出場」。事實上，這已是香港回歸後全國人大的第二次出場。前一次人大出場是2020年5月28日，全國人大通過關於建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定（5·28決定），授權全國人大常委會制定香港國安法並將其列入基本法附件三。

回歸以來，中央對香港特區行使管治權力，大多是通過全國人大常委會，而在最近這兩次，作為國家最高權力機關的全國人大直接出手了。眾所周知，全國人大常委會雖是全國人大的常設機關，但二者

的憲制地位和憲制職權卻大有不同：全國人大是最高國家權力機關和立法機關，有權制定和修改基本法，人大決定的效力或可與基本法並行。全國人大出場作出相關決定，授權全國人大常委會制定國安法和修改基本法附件，創造了基本法之外的香港法律淵源和憲制與法理基礎。

對憲制危機作出強力反擊

二是重申香港特別行政區的憲制基礎。今次3·11決定指出，「根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》、《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的有關規定，全國人民代表大會作出如下決定……」2020年5·28決定指出，「根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的有關規定，全國人民代表大會作出如下決定……」

兩次人大決定都將憲法依據寫得一清

二楚，但未言明依據基本法哪一條。事實上，這也並非首例。2017年12月27日，全國人大常委會在「一地兩檢」決定中指出，「根據《中華人民共和國憲法》和《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，全國人民代表大會常務委員會決定……」在此之前，全國人大常委會對香港特區行使權力，不論釋法還是政改決定，都會指明具體的基本法依據。是故，當時有專家質疑，全國人大常委會的「一地兩檢」決定，是在基本法的框架外行使權力。（Leung Chung Hang, Sixtus v. President of Legislative Counsel [2019] 1 HKLRD 292, [2018] HKCFI 2657）時至今日，相信答案已經相當明確。

人大決定的法理基礎尚可留待學術討論，但其政治邏輯卻十分清晰。全國人大常委會副委員長王晨在3·11決定草案的說明中強調，「反中亂港勢力和本土激進分離勢力公然鼓吹『港獨』等主張……肆無忌憚進行反中亂港活動，極力癱瘓香港特別行政區立法會運作……策劃並實施所謂『預選』，妄圖通過選舉操控香港立法會主導權，進而奪取香港管治權……這些

行為和活動，嚴重損害香港特別行政區的憲制秩序和法治秩序……必須予以堅決反對並採取有力措施防範和化解風險。」

國務院港澳辦常務副主任張曉明在3月12日的國新辦發布會上表明，「『修例風波』演變為社會動亂，充分證明香港當前存在的主要問題是政治問題……是涉及奪權與反奪權、顛覆與反顛覆、滲透與反滲透的較量，在這個問題上，我們沒有退讓的餘地。完善選舉制度就是要運用中央依照憲法和基本法所具有的對香港特別行政區政治體制的決定權，阻斷反中亂港勢力體制內奪權的通道。」

挑釁中央的必然結果

如果說2003年的「大遊行」能夠換取中央的體諒和讓步，那麼在2019年「修例風波」之後，面對「攞炒」、「35+」、奪權和「顏色革命」的威脅，中央再也看不到任何退卻的理由和餘地。去年的5·28決定和今年的3·11決定，便是中央方面對潛在的憲制危機作出的強力反擊。或者說，人大決定是基於迫切的現實政治考量。在此，我們可以引用香港基本

法委員會原主任喬曉陽去年11月17日在紀念基本法頒布30周年時所言：中央是「一忍再忍，忍無可忍，不能再忍，再忍下去就會犯歷史性錯誤」。

毋庸諱言，在部分人看來，本次人大常委會修法可能令香港民主的前景變得黯淡，基本法允諾的行政長官與立法會「雙普選」可能遙遙無期。本地也有一些輿論可能指責中央「開倒車」和「違背承諾」。灰心之餘，他們是否也可以認真反省檢討一下，「一國兩制」走到今天，是否制度設計的本意，結局非如此不可？

政治是可能性的藝術，何以在香港實現了最壞的可能？政治也是妥協的藝術，利害攸關各方是否善用策略，進退有序？我們看到，一邊沒有節制地挑釁中央，一邊又埋怨中央下手過重；一邊擺出拼死戰鬥的姿態，一邊又指責中央有權「用到盡」；一邊「妖魔化」執政黨，一邊又指望掌權者無限忍耐和仁慈……

這種矛盾的「弱者思維」和「受害者心態」，對於「一國兩制」在香港的實踐沒有半點好處。

香港城市大學法律學院教授、廣東外語外貿大學法學院講師

大律師「政治公會」法定權力應予取消

新聞背後

卓銘

香港由完善選舉制度開始，全面落實「愛國者治港」原則，但整個特區，需要愛國者的崗位

自然不止特區政府與立法會兩者，還包括其他涉及公權力的機構和專業組織。

法治作為香港社會最重要的核心價值之一，大律師公會等法律組織自然被公眾寄予厚望，尤其大律師公會本身並非普通的專業團體，大律師必須成為公會會員，才會獲發牌照執業，亦即大律師公會本身可謂代表了全港近1500名大律師的聲音。另外，負責建議法官任命的司法人員推薦委員會，也包括一名大律師作為委員。可以說，雖然大律師公會並非官方機構，但仍對特區的司法權擁有間接影響力。

背棄專業存在有何意義

正正因為大律師公會的重要性，其近年來的某些舉動才為公眾非議。最近的例子，莫過於其新任主席夏博義，先是抹黑香港國安法、要求特區政府越權主動修改國安法，隨後更被踢爆其為英國政黨成員，更曾任牛津市議員，而且事件曝光後仍然堅拒退黨。換言之，一名外國政客，竟然可以擔任香港最重要法律組織的主席，不單止對中央制定的特區法律指手畫腳，還可以間接影響香港法官的任命，真乃荒天下之大謬！

夏博義今年一月上任主席，英國傳媒同月揭發其政客身份，事件至今近三個月，夏博義還狡辯說作為公會主席與英國政黨成員之間沒有利益衝突，一副「你奈我何」的態度。大律師公會更是敷衍了事，二月初發完一紙聲明稱夏博義言論屬「個人意見」後，整個公會管理層猶如石沉大海，企圖大事化小，小事化無。

大律師公會掌管公權力，但對公眾甚至業內質疑不屑一顧，更不斷往「公民黨2.0」一途墮落。作為法律專業組織卻不再專業，那這個組織還有何存在的必要？

其實在國際上，大部分普通法國家或地區，都已經無分大律師（訴訟律師）與律師（事務律師）之別。以美國為例，律師只要通過資格考試，就能在法院提出訴訟或辯護。至於英國，雖然目前仍會專門劃分訴訟律師與事務律師，但在英格蘭與威爾士，一名律師可以同時持有兩項資格，不如香港一般，大律師與事務律師只能兩者擇其一，而且轉換身份還需要不同時長的執業經驗和考試。可以說，現在律師行業的合併已屬普通法地區的世界性趨勢。

再者，兩者合併不只是程序上的簡化，於社會、法治也確實有一定的好處。比如首當其衝者，是一般市民更容易支付法律訴訟所需的費用。在香港，大律師的收費視乎案件複雜程度、所需時間，與大律師本身的資歷和經驗，而且還分「委聘費」和「延續聘用費」兩項，即使便宜者也需要數萬甚至數十萬，對基層之言，這已經等同天價，更不要說那些動輒收數百萬的資深大律師。

如果事務律師可以擔當訴訟工作，一來基於市場調整，二來目前事務律師的平均收費也較大律師低，屆時也就有更多市民能夠負擔訟費。其次，則有望改善大律師行業青黃不接的問題。其實說「青黃不接」，也許未必準確，大律師行業其中一個大問題是，大多數人都會想聘用資深大律師上庭，卻變相令新入行，或資歷尚淺的新人缺乏工作機會，不少年輕大狀最終被迫轉行，久而久之，恐怕大律師將成夕陽行業。

因此，若然兩者合併，大律師也可以負責草擬商業合約、負責稅務、遺產或控

揭等工作，就能提高年輕律師的能动性，至少讓其有更大的發展空間。其實早於2010年，香港立法會已通過《2009年法律執業者（修訂）條例草案》，容許有五年訴訟經驗的事務律師向高等法院申請發言，當時被視為行業合併的第一步，但至今十一年過去，卻一直未有下文。

司法制度改革不能再拖

當然，也不是說大律師制度只有缺點沒有好處，比如其「的士站原則」，即任何人只要可以支付訟費，而且案件在該大狀的能力範圍以內，就不得「拒載」。這可以更好地保障所有市民的法律權利。另一方面，經事務律師轉介後才可聘任大律師，亦可令大律師適當地維持其獨立性。雖然這些特點可以在合併後仍然保留，但業界對於保留多少、如何保留，仍有不少爭議。

以上說的這些，前提是香港的大律師制度必須保持專業，但眼前所見，大律師公會愈來愈像一個政黨，終日沉迷政治遊戲，夏博義事件不在話下，由「一地兩檢」至前年「修例風波」，大律師公會都以抹黑政府政策為樂，對暴徒的打人燒人殺人的惡行卻視若無睹，連當時身為副主席的蔡維邦都憤然離任以示不滿。違論業內目前面對的困境和危機，大律師公會又有沒有展現過一絲解決的決心？

作為香港維護法治、司法獨立的中堅力量，大律師公會的近年的績績只教人失望。香港在司法制度改革方面本已落後於人，大律師公會倘若連其最基本的專業精神都無法維持，還有何德何能享有其公權力，豈不是拖累香港的律師行業？就算不為香港整體，至少為同行利益着想，大律師公會也是時候認真考慮其未來的發展方向了。

為公乃可許國 愛國方可治港

有話要說



閻峰

全國人大常委會日前全票通過香港基本法附件一和附件二修訂草案，修訂香港特區行政長官、立法會議員選舉制度，具體內容包括將立法會議席增至90席，由地區直選、功能組別、選委會三大界別組成；選委會新增一個界別並增至1500人；設立候選人資格審查委員會等。

我們完全贊成和支持人大常委會通過的香港基本法附件一和附件二修訂草案。這次中央完善香港選舉制度，是基本法實施近24年來的重大制度創新，是不忘初心、堅持和發展「一國兩制」和「港人治港」的基礎制度安排，是落實「愛國者治港」原則的重要法治保障，是香港走出政治漩渦、聚焦民生民主、解決深層次問題、確保繁榮穩定、實現長治久安的堅實政治基礎。

撥亂必須反正。通過修訂基本法附件來完善選舉制度來保障和發展愛國者治港，是當前形勢下不得不為之舉。回歸接近24年來，在國家改革開放實現快速發展的大背景下，香港取得了很大的經濟和社會發展成就，國家給予香港巨大支持和高度信任。但是我們必須看到的另一個現實是，在一些既得利益勢力阻撓下，不僅香港住房、收入分配等深層次社會問題並未得到很好解決，反而一些反中亂港分子假藉「民主」之名大張旗鼓鼓動民粹、以「港人治港」之名明目張膽推動「港獨」，甚至渾水摸魚進入管治架構攫取政治、經濟、人力資源，近年來更是公然挑動非法「佔中」、「修例風波」、「攞炒」、黑暴、勾結

鼓動外國勢力打擊香港等，嚴重破壞法

治、侵犯人權、陰謀顛覆政府有效管治的大規模破壞活動愈演愈烈，嚴重威脅和挑戰國家主權安全和香港核心利益，這是包括全港市民在內的全體中國人民絕不能允許的。在此背景下，通過修訂基本法附件完善香港特區選舉制度，實現愛國者治港、反中亂港者出局非常必要、恰當其時。

行穩方能致遠。通過修訂基本法附件來完善選舉制度、保障愛國者治港，是減少無謂政治作秀、摒棄惡俗炒作、排除惡意干擾、降低公共治理成本、確保國家主權安全的必要政治安排，是維護香港繁榮穩定發展軌道、保障「一國兩制」長治久安的重要保障。

為公乃可許國。愛國者治港是「港人治港」的基本要素，應有之義，是「港人治港」政治意涵的詳細詮釋，也是基本的政治倫理和社會道德。沒有熱愛祖國、天下為公、以身許國的境界和決心，就無法效忠國家、效忠香港、造福社會。

要避免那些靠出賣國家利益禍害香港謀取私利、拒絕對香港和國家盡基本忠誠義務，甚至作為外國代理人的勢力進入香港管治架構鼓動民粹、掀起動亂和危害港人福祉，必須通過修訂基本法附件完善選舉制度來保障愛國者治港。

人大常委會的重大舉措推動有力保障愛國者治港，為香港未來的發展和穩定奠定了堅實的政治基礎，香港經濟社會快速發展受到的政治羈絆大幅減少，無謂政治角力帶來的巨大社會成本將大幅降低。香港將由此實現由亂及治，「一國兩制」堅如磐石，香港未來發展的不確定性和重大風險因素將顯著降低。這些發展有利於香港在後疫情時代的經濟復甦，也將給香港資本市場帶來重大利好。全國政協委員

實踐好「一國兩制」是國家利益所在

議論風生



葉建明

中央完善香港特區選舉制度被香港和西方一些人稱作是「違反了『一國兩制』」，有媒體更聳人聽聞，聲稱「『一國兩制』曲終人散」云云。

「一國兩制」絕非權宜之計

國務院港澳辦常務副主任張曉明說，「『一國兩制』是我們的國策，沒有任何人比我們更加珍惜『一國兩制』，沒有任何人比我們更加了解『一國兩制』的真諦，沒有任何人比我們對『一國兩制』更有定義權和解釋權。」張曉明的話看上去很強硬，但講到了問題的根本，那就是「一國兩制」是中國獨創，中國最知道「一國兩制」對國家和對香港的價值，因而最珍惜「一國兩制」，最不允許任何人破壞。「一國兩制」不是天上掉下來的餡餅，

不是憑空出現的，也不是任何今天自以為是地譴責中央對港政策的那些西方勢力賜予的。「一國兩制」的構想是鄧小平等老一輩領導人根據中國的實際情況提出來的天才設想，是歷史遺留的香港問題的最佳解決方案，是香港回歸後保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，也是國家根本利益所在。「一國兩制」根植於中國土壤，是中國數千年「和」文化、包括政治文化的體現，它選擇的是包容和和平，理解和開放，開創了歷史上和當代世界任何曾經處於分裂或分治狀態的民族國家實現國家統一的新道路、新模式。是中國為徹底實現國家統一、民族大團圓的最終路徑選擇。試看當今世界，有哪一個國家，哪一個政權有中國這樣的胸襟和政治智慧？

也正是因為這樣，中央不僅提出「一國兩制」，將「一國兩制」作為國策寫進憲法，還開展了「五十年不變」的國家治理模式新試驗。實踐好「一國兩制」，是中國的國家利益所在。誰最希望「一國兩

制」實踐成功，行穩致遠，不言而喻。「一國兩制」絕不是權宜之計。過去24年來，中央一直在小心翼翼地呵護「一國兩制」這一新生事物。香港媒體對於「一國兩制」這個詞彙高度敏感。他們會從每一個與香港可能有關係事件的報道中，來揣摩「一國兩制」在國家的地位。每年的兩會，包括政府工作報告，領導人講話；中國共產黨的全國代表大會；香港特首到北京述職，等等，都是他們悉心揣摩分析的「標的」，中央的每一項對港政策，他們都會反覆掂量分析。事實不斷在證明，「一國兩制」在中央心裏從來沒有褪色，中央初心依舊，希望「一國兩制」行穩致遠的努力依舊。多年來，香港社會也深深感到中央對港的「愛之深，責之切」，以及「為之計深遠」的良苦用心。

既然作為人類歷史上的創新試驗，香港「一國兩制」的實踐就不可能是完全的大直路，沒有坡坡坎坎。比如，2014年的非法「佔中」，妄圖脅迫中央撤回關於香

港政改的8·31決定；2019年的黑暴，試圖奪取香港管治權等重大事件，令香港「一國兩制」實踐面臨前所未有的挑戰。

一方面，香港回歸需要人心回歸，需要更多港人對國家有全面正確的認知，既尊重「一國」，又用好「兩制」。這是一個長期而複雜的「工程」，不可能一蹴而就；另一方面，這些年國際局勢的異常複雜影響到香港。一些西方勢力將對中國的惡意和打壓施加到香港，令香港這個中國的內部事務和「一國兩制」實踐範圍內的事情，被無限外延化和政治化，令香港問題日趨複雜。

國家安全無退讓空間

兵來將擋，水來土掩，哪裏有問題就解決哪裏，倒洗澡水絕不倒掉嬰兒——中國數千年的哲學智慧教會我們今天處理香港「道路曲折和前景光明」的矛盾。香港當前的根本問題是什麼？張曉明

一針見血：香港當前存在的主要問題是政治問題，是涉及奪權與反奪權、顛覆與反顛覆、滲透與反滲透的較量，在這個問題上，我們沒有退讓的餘地。當保障國家安全出現法律漏洞，當選舉制度被反中亂港分子利用，中央予以糾偏，通過立法與完善制度來解決，是責任所在，是任何主權國家都不可能放棄的國家責任。那些質疑「一國兩制」因此而不存在的看法，不僅是犯了邏輯錯誤，而且一葉障目，有意或無意忽略了事物的本質。

中國國家治理正在向現代化邁進。去年突發的疫情全球大爆發，展現了中國國家治理的優勢。在香港納入國家治理體系之中的今天，香港走向良政善治，保持繁榮穩定，就必然要搬走妨礙「一國兩制」行穩致遠的障礙。這絕不是「『一國兩制』曲終人散」，而是令「一國兩制」這首曲子更加美妙，更深入人心。

全國政協委員、中國經濟社會理事會理事