

通關，香港的自贖之路

觀香港

靖海侯

北京，全國人大常委會第31次會議正正常舉行。上周，譚耀宗接到國家防疫部門通知，不予批准參加。這名來自香港的全國人大常委及另外3名香港代表，最終還是缺席了本次全國人大常委會。

香港坊間覺得，這是一個信號。

二

苦等了600餘天，香港市民本已看到通關的希望。10月7日之前，本地疫情個案連續51天「清零」；而9月26日，特區政府已就通關問題與中央有關部門對接。按照計劃，第二次對接會議也在籌備中。「通關在望！」市民這麼想，並相信這次會是真的。

10月7日，一宗新的病例出現了。歷史重演，關於通關的討論又被打回原點。失望，在香港社會，再泛起。

三

通關，是個大問題。將近兩年了，兩地「斷流」，人回不去，經濟循環不起來，市民原來暢行兩地的工作和生活模式被動修改……社會上，被困於一城的苦悶情緒，無時不在滋長，無人不以為沉重。

市民每回一次內地，就要在內地隔離二十一天，回來又要居家隔离。內地，近在咫尺，遠在天涯。

鍾永喜，香港貿發局華東華中首席代表。自2020年年初「封關」開始，來回滬港3次，做了20多次核酸檢測，被隔離的時間長達4個多月。「通關，咋這麼難呢？」人們都在問。這一問，關乎市民的生活，關乎商人的生計，甚至關係香港未來的生存與發展。

9月初，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》及《全面深化前海深港現代服務業合作區改革開放方案》發布；10月初，本屆特區政府第五份施政報告提出，建設「北部都會區」，與深圳攜手打造

「雙城三圈」。

通關都做不到，香港何以把握國家戰略機遇，融入國家發展大局，落地實施其發展規劃？可這問題，又該問誰呢？

四

疫情防控，國之大者，港之大者。在《一場香港治理的「公開考」》一文中，靖海侯曾指出，當前香港正進行的鬥爭，有兩場，一場關乎國家主權、安全與發展，一場關乎市民生命、生活與幸福，一場從勝利走向勝利，一場在反覆中反覆。

2020年11月6日，國務院副總理韓正會見特首林鄭月娥時說：「希望香港把疫情防控作為頭等大事來抓……」

香港的這頭等大事，讓市民灼心，讓中央掛懷。10月4日，中評社中評智庫大數據中心發布數據報告：香港輿情熱點顯示，在與內地停止正常通關600多天之後，與內地通關已成為香港最大的民意。

民意即民心，而民心是最大的政治。能不能通關，能不能盡快通關，已經是檢驗特區政府管治能力的重要指標，評價其當下治理水準的關鍵指標。

五

通關而不能，原因很簡單。18日，特區政府官員在立法會上表示，香港與內地通關是頭等大事，雙方都很積極。當局不會「偷懶」，會盡一切努力去做。

問題是：1.積極且沒有「偷懶」，何以疫情不滅？2.會盡一切努力，是否用盡了「一切的辦法」？內地不放心，無疑只是兩地不能通關的表層原因。

8月17日，香港特首林鄭月娥在每周二例行會見傳媒時說：「過去兩年多，經過『黑暴』和國安法，整個香港上了很深刻的一課，包括特區政府和我們人。」

止暴制亂是深刻的一課，防控疫情何嘗不是深刻的一課。從公開表示不接受全民檢測，到試行開展全民檢測，從拒絕效仿內地施行封區管理，到簽發第一張「禁足令」，從開始到現在，在疫情防控上，

特區政府逐步向內地做法靠近，卻又始終瞻前顧後、患得患失、若即若離。

市民要通關，內地要安全，香港還要在「特色」。

近日，香港社會就推出「健康碼」（通關碼）展開討論。政府表示，特區政府將會向內地專家回饋意見，包括「健康碼」只用於通關、自願安裝、無記名追蹤功能，希望免檢疫回內地的市民，必須提交過去一段日子的行程、住址等資料。

因所謂私隱資料，不具精準的追蹤功能；因所謂自由選擇，讓市民自行申報行程。如此有「特色」的健康碼，可以管控疫情嗎？思維的慣性，路徑的依賴，社會輿論的掣肘，事事處處「思慮過盛、顧忌太多」，讓特區政府總有躊躇和迷茫，總是少了一些果斷和堅毅。

這不是盡一切努力。

六

實現通關的不二法門，就是全面對接內地防疫做法。通關是兩方面的事，不可能「一廂情願」。實現通關的條件，無非有六：

1.香港疫情可控；2.內地疫情可控；3.兩地防疫標準一致；4.兩地防疫舉措同步；5.兩地防疫過程相通；6.兩地有對疫情共同的識別、判定和溯源能力。

很明顯，一個不完整的「健康碼」，不足以達到上面的要求。有關部門說，希望雙方（兩地）在防疫抗疫上進一步拉近雙方做法。「拉近」解決不了通關的問題，能解決通關問題的只能是「一致」。走向通關的路徑，已經很清晰。抄作業。

七

疫情防控，又豈止是疫情防控。疫情防控於香港，不只是一項具體的民生工作；於特區政府官員，不只是一項具體的治理動作。它涉及香港的全局和整體利益，涉及兩地的經濟社會合作，涉及統籌

國內國際兩個大局、統籌發展與安全兩件大事，更涉及中央對特區政府管治能力的評價。

通關問題，所折射和映照的，其實就是香港要秉持的管治理念問題，要選擇的治理模式問題，要走向的發展路徑問題，要不要在「一國兩制」框架內守正創新的問題。

造成通關屏障的，正是思想的屏障。這些思想屏障，仍廣泛且深刻地存在於一些人的頭腦中：

1.高度自治的邊界感過剩。對涉及特區社會民生事務的議題，總是自覺與內地各方保持距離，害怕自己「過界」，防範他人「越界」。

2.香港「兩制」的防範心太重。認清了「一國」為本的問題，但固守「兩制」先行的觀念，固執地認為「一國」和「兩制」存在內生矛盾和衝突，遇到問題時總以「兩制」審視「一國」，拿本地法律當「擋箭牌」，強調香港的「特殊性」。

3.傳統體制的優越感過強。深刻認同港英政府傳承下來的制度框架和治理模式，迷信西方價值觀念和標準體系，常以歐美國家為參照系，仰視西方，漠視內地，對改革發展感到焦慮。

堅持高度自治，卻是畫地為牢；堅持「一國」之本，卻是「兩制」先行。特區一些人所存在的「情感障礙」和「認知失調」問題，影響着其謀求改革發展的意志，羈絆着其推動改革發展的步伐。疫情防控上如此，其他很多事項也是如此。

靖海侯早前曾指出，疫情防控於香港，是要被動承擔的工作，也可以成為一場「社會實驗」，一個在治理香港上擺脫思維慣性、理念束縛、路徑依賴的大好機遇。

「一國兩制」下的香港，有獨特制度優勢，其獨特不能只理解為香港資本主義制度的獨特，還在於可以整合兩地制度各自優勢的獨特。以人之長、補己之短，國

家所需、香港所長，不融會不足以融合，不整合各自優勢不足以整合各方力量。在熵增的規律下，香港要保持活力和競爭力，必須盡最大可能借鑒吸收一切外部的積極因素，才能讓其獨特的制度有動能、可持續、得生長。

疫情防控，正是一場香港治理的「實驗」。而如果特區不在疫情防控中完成這樣的「實驗」，今後香港若遭遇如新冠疫情一樣重大的危機，香港不會有新機、不會開新局、不會實現新跨越。

八

19日，全國政協副主席梁振英在評價香港社會關於「健康碼」的爭議時說，「爺孫兩人誰騎驢，干路人甲路人乙什麼事？不好阻住整個地球轉，將簡單事情複雜化。」

解決「健康碼」的問題，再簡單不過了：1.要去內地，就得安裝「健康碼」，不安裝，可以不去；2.要安裝「健康碼」，就得接受被追蹤被記錄，不接受也可以不用安裝；3.不安裝「健康碼」的，繼續適用原有隔離政策。本質上，「健康碼」是公共衛生管理工具，防範的是個人風險更是群體性、區域性和趨勢性風險，其功能不只是面向個人的。還有什麼好討論的呢？

九

1月11日，習近平總書記在省部級主要領導幹部專題研討班說，「理念是行動的先導……發展理念是否對頭，從根本上決定着發展成效乃至成敗。」

一場危機，危中有機。特區政府要證明自己有行政主導的能力，在危機中育新機、在變局中開新局，救市民和香港於疫情之水火。唯有改革，唯有創新，唯有放下思想的包袱。防控疫情如此，破解香港經濟民生深層次矛盾和問題亦如此。這正是香港要走的「自贖」之路。

也會因為如此，市民希求的通關之路將不再漫長。

原文刊於「靖海侯」微信公眾號

共設共管：深港口岸經濟帶的組織法創新

法政新思

鄧 凱

深港合作新開局

進入2021年，深港口岸經濟帶建設再度納入大灣區公共話語場，儘管這一動議從來就不是新鮮命題。究其原因，一方面，位處香港邊境地界且與深圳羅湖商業中心區僅相隔數百米的沙嶺一項計劃多年來不斷地挑起深圳方面的「鄰避情緒」。其誘發的深層次思考更聚焦於：當粵港澳大灣區邁入融合發展的奇點時刻，深港交匯處的口岸經濟長廊，應當以何種高階開發範式與新型合作樣態示人？至少，將相關設施定址於此絕非最優選項，這類議程不僅缺乏對國家大灣區戰略審時度勢的樸素常識與基本智慧，甚至未能釋放必要的理性善意。

誠然，在灣區大局意識持續塑造與新型邊境文明內在要求的雙重驅使下，港方北沿深圳河一帶的新界產業取態悄然變遷。5月中旬，立法會通過無約束力議案，建議將新界北打造為港深人財匯聚，以創新科技、高端教育為主的新核心發展區，並以管制站為中心發展新市鎮。更務實的發展策略則於近日透過最新一份施政報告予以訂明，「北部都會區」的城市空間概念將溢出行政區的法定規範為深港口岸經濟帶所深度吸納。深港兩地深化合作迎來新局面、新機遇。

口岸經濟帶呼喚行政組織法保障

深港口岸經濟帶不僅涉及行政管轄空間上的連接，更面臨區域經濟社會發展的任務一致性聯結，由此直接引發跨行政區域的公共治理問題。跨域合作治理從公法視角看既屬於行為法機制又有賴於行政組織法保障，核心思路在於如何在執行層面設立制度性的日常管理機構。或言，僅憑深港兩地政府在政治上的默契與大局觀遠不足以推進合作項從戰略部署到具體實操，而傳統意義上的府際行政協議、首長級聯席會議等方案也被證明其綱領式協商、協調作用甚於執行決策本身，因而難以提供新型跨域統籌、功能整合以及規則銜接所需的建制淵源與效率價值。作為破題的主張之一，同時也是協調體制的有益補充，常設的跨域行政機關諸如管委會、執委會等能動主體則側重於日常事務協同、高層決策推行以及具體工作督導，具備明

確的職責權限與議事規則，通常而言更易及時閉環合作糾紛解決，有效避免行政與法律衝突。深港雙方在口岸經濟帶語境下共同設置具有獨立管治主體地位的組織架構，建基於深化兩地合作的現實必要性，亦代表了大灣區創新融合的行政組織法進路。

共設共管的橫琴經驗借鑒

在一個跨行政區且社會制度不同的經濟區域內進行管理機構的共設協商，這無疑是對「一國兩制」豐富實踐的又一次創新演繹。而就「共商共建共管共享」模式而言，今年9月公布的《橫琴方案》率先「打樣」。橫琴粵澳深度合作區管委會實行「雙主任制」，由廣東省長、澳門特區行政長官共同擔任。管委會下設執委會，其角色是管理深合區經濟及民生事務的法定機構。執委會主任安排由澳門官員擔任，六名副主任名額粵澳對半分配，這意味着橫琴經濟運行由澳門主導，服務澳門特徵顯著增強。雙主任決策、雙體系並行、互嵌合署、屬地屬人雙管轄等諸多組織模式創新，不但為國內合作區建設及跨境治理所首創，前所未有地增進資源調動、政策協調、自主執行等行政效能；而且，混合式的行政管理體制也無外域先例可循，是專屬於中國的行政組織法實驗。橫琴模式立足「一國」，介乎「兩制」，暢通內外雙循環，尤其當澳門的離岸系統獲准引入並與內地在岸體系無縫對接，其能否為深港口岸經濟帶及跨境機構的共設共管作出示範？

幾個法律問題亟待釐清

一是跨域共設機關的組織建制歸屬中央立法權範疇，嚴格受制於典型的法律保留原則，根據《立法法》第8條規定，各級政府的產生、組織和職權只能由全國人大立法規定。然而，姑且不論深港口岸經濟帶關涉兩制之間的複雜行政交互，即便是內地範圍內的跨行政區域共設機關法律調整，在現行《地方組織法》和《地方機構設置條例》中都難以對應找到明文依據。這也使得立法破題之術應以立法創制為基本思路，對此深圳方面可依託中央綜合授權的改革利好以及行使經濟特區立法權做出變通與先行先試，從而補齊口岸經濟規劃、跨域管轄所需的法律勢差。

二是跨域共設機關由哪一方主導，

係行政事實行為，由首長選任及其組成人員席位分配比例決定。基本原理是，共設機關的副職按合作方等額比例配置以體現民主、平等原則；而更關鍵的正職責任人或者機構組建牽頭人，一般由綜合實力強或特定政治目的意圖惠及的合作方選任，亦可借助協商委託一方負責。之於深港合作雙方，極難論證彼此的隸屬關係與實力強弱優劣，跨境共設機關會否採用雙首長或輪值責任制，以及副職人員配比等議題都極為考驗設計組建智慧，也不排除中央就此政治決斷。

三是口岸經濟帶基礎上的深港深度鏈接對探索邊境禁區開放與創新性開發提出了高要求，便利兩地人員通動的單邊進境查驗模式一定程度上面臨法律的挑戰。參照澳門大學橫琴校區租管議案的先例，深港跨境共設機關可擔任發起議案發起的適格主體，形成單邊進境查驗決議並交由國務院審議，後提請全國人大或其常委會作授權支持與合法性說明。處理應對跨區域的行政與法律衝突，這正是共設共管機構的核心職能所在。

四是關於深港跨境共設機關的數字治理能力提升，當務之急應加快探索深港數據跨境法律準則，這也是規劃中口岸科創帶與深港科技協同實質化的必要保障。由此引申出的政策議程則是：如何在符合內地相關法律如《網絡安全法》、《數據安全法》，以及香港《個人資料（私隱）條例》等規範框架的前提下，根據各類數據跨境機制範例與一致性原理打造深港數據特區。一個合理的構想是內設深港數據融通委員會，由兩地數據安全監管機構和國家數據安全機構代表三方組成，負責制定數據規則和委員會議事規則，並據此落實管轄區域內的數據合作方案與規則改革。當然，數據的技術問題也可訴諸技術本身予以解決，通過數據匿名化、差分私隱、聯邦學習、區塊鏈等技術方法賦能，有機會升級兩地數據協同能力強度與跨境公共服務質效，進而「技術主義地」淡化地理邊境，製造出獨屬於深港口岸經濟帶的數字空間交互模式。這在相當程度上隱喻了深港跨境共設機關的某種「數字政府」形態，兩地的科技企業亦能發揮技術所長，助力大灣區治理升維。

法學博士、香港城市大學法律學院公法與人權論壇客座研究員

清醒認識

香港構建管治新格局的長期性



周八駿

香港國安法和新選舉制度，為全面落實「愛國者治港」奠定扎實的基礎。但是，香港構建「愛國者治港」管治新格局，仍需相當長時間，解決錯綜複雜的矛盾，經歷艱巨鬥爭。筆者將以三篇短文分別闡述香港構建管治新格局的長期性、複雜性和艱巨性。本文先談長期性。

香港構建管治新格局的長期性，取決於中美較量的長期性。眾所周知，香港實踐「一國兩制」遭遇空前嚴峻挑戰，是由於美國在英國配合下策動「黑色暴亂」，以「攪炒香港」的極端方式企圖逼中國讓步，使香港成為美英向中國發起「新冷戰」的「西柏林」。

香港不少人存在着一種幻想——回到上世紀「冷戰」時期香港左右逢源於美英與中國的狀態。這種幻想是以維護香港國際金融中心為藉口。短中期，香港國際金融中心可以繼續與美英打交道、取得生意。但是，中長期，美國必定與中國包括香港在金融上脫鉤，英國必定追隨美國。

一些人為拜登在聯合國第七十六屆大會上稱美國不欲與中國打「新冷戰」所動容，也為美國貿易代表戴琪就拜登政府對華貿易政策所發表的演講稱美國欲與中國「再掛鉤」而興奮。他們把拜登政府當前對華策略與美國兩黨一致的對華戰略相混淆。因而，不僅不以為美國會長期遏制中國，相反，以為只要中國以放軟身段回應拜登政府，美國就會放過香港。這些人企圖把國家核心利益當作個人或所在團體既得利益的抵押品，爭取美國不再干預香港。這是一廂情願。

香港國安法能夠斬斷美英伸入香港的黑手，能夠揭露和打擊美英安插在香港的勢力。尤其，特區政府盡快落實基本法第二十三條，在本地相關立法中增加懲處間諜罪的條款，美英在香港建制和社會各界上層的「潛伏者」、「偽裝者」將面臨滅頂之災。然而，美英不會因此而放鬆它們對香港的干預和破壞。不久前，美國中央情報局專門設立「中國任務中心」便是明證。

美英為什麼不會放鬆對香港的干預和破壞？美國明白，唯有在中國周邊和內部不斷製造事端以削弱中國，才可能遏制中

國而維持其全球霸主地位。不停地交替或同時打「香港牌」、「台灣牌」、「西藏牌」、「新疆牌」，將貫穿中美較量長過程。英國配合美國遏制中國，不是欲復辟「日不落帝國」，而是因為美英特殊夥伴關係，因為香港實踐「一國兩制」與時俱進觸動英國在香港的既得利益。

香港公務員制度是英國建立的。末代港督彭定康在其最後一份施政報告中得意洋洋地稱：「香港也是個由英國管治了一個半世紀的城市。在香港，我們建立了一個忠於我們的政治價值觀的管治制度，並根據這些價值觀推行法治，建立一支精明能幹和政治中立的公務員隊伍。」請注意：九七後香港公務員隊伍延續英國管治香港一個半世紀所灌輸的西方政治價值觀。

培養德才兼備的管治隊伍

特區第二屆政府試行主要官員問責制，稍微改動頂級公務員晉升司局長的傳統做法，立即招致幾乎全體政務官反對。充分反映，十八萬名公務員是一種政治體制和政治文化，改變少數人晉升安排，就「牽一髮而動全身」。

全面落實「愛國者治港」，必須對傳統公務員制度做較大改革，英國豈能不惱羞成怒？

在公務員中間，推行宣誓擁護香港基本法和效忠香港特區的制度，向社會開放若干高級公務員職位，破格提拔能幹的公務員，這些措施，可視為改革的開端，但無法改變西方政治價值觀已然支配香港公務員隊伍的現狀。「任人唯賢」之「賢」，不僅指「才」而且指「德」，是「德才兼備」。

香港管治新格局，不僅要求行政長官及其管治班子由德才兼備的堅定愛國者組成，而且要求居特區政府各部門首長和政務局常任秘書長的資深政務官是德才兼備的堅定愛國者；同時，十八萬名公務員也須是愛國者。凡是了解香港政治現實者都明白，這是一項必須完成的工作，也是一項不容易完成的工作，需要相當一段時間來逐步完成。

彭定康話中還談到香港的法治同樣貫徹西方政治價值觀。從而，構建香港管治新格局還包括改革傳統司法體系。顯然，需要相當長時間。資深評論員