

對香港大律師公會聲明的三點回應

全國人大常委會早前全票通過「一地兩檢」合作安排的決定。香港大律師公會隨後發出一紙措詞強硬的聲明，聲稱人大常委會未能就「一地兩檢」提供法理基礎，指摘「決定」完全漠視及割裂基本法，指摘此舉是「回歸後在香港特區落實執行基本法的最大倒退」。

大律師公會是業界翹楚團體，筆者毫不懷疑其維護基本法權威的拳拳之心，但筆者相信，真金不怕火煉，真理越辯越明，法理越辯越清。筆者也相信，維護基本法的權威不需要理由，但不等於不需要理性和專業精神。鑒此，筆者對大律師公會聲明提出三點回應意見，祈求教於大律師公會。

一、聲明對「合作安排」權力來源和法律基礎的批駁並不客觀

聲明認為，港澳辦主任張曉明早前就人大決定草案所作說明中關於「合作安排」權力來源的說法在多個重要方面不正確。還指責說明中提及的基本法條文，沒有一條能夠為特區政府依照合作安排實施「一地兩檢」提供法理基礎。但此批駁並不客觀。

其一，合作安排並不存在任何排斥特區政府根據基本法第154（2）條享有的特區出入境管制權，根據合作安排，在香港口岸區本來就是由特區政府（而非內地部門）於西九龍站實行出入境檢查。不知聲明提及這一點是要反駁什麼？

其二，無從看到特區政府根據基本法第118及119條的規定作出了哪些不符合基本法下制度的舉動，希望大律師公會舉出事實依據。

其三，聲明對合作安排權力來源和法理基礎的指責不能成立。張曉明的說明闡述香港特別行政區依法享有的高度自治權，是其與內地作出上述「一地兩檢」安排的權力來源，並提到了特區根據基本法第2條、第22條第4款、第154條第2款、第7條、第118條、第119條享有的各種自治權內容。從法理來看，「一地兩檢」合作安排的法律依據是以第2條為基礎，上述其他相關條文相配合的綜合性法律依據。根據基本法第2條，全國人大授權特區根據基本法享有包括獨立司法權和終審權在內的自治權，特區政府代表特區基於解決「一地兩檢」的特殊需要、特定用途，在符合「一國兩制」宗旨和基本法原則精神下，有條件地處分自己的自治權，同意在特區境內某個特定的區域設立內地口岸區，與內地協商處理兩

地的管轄權（包括司法管轄權）的劃分和法律適用，這當然是自主行使高度自治權的方式。

基本法第7條授權特區政府可將特區境內土地使用權批出予他人，僅僅解決的是內地機構可以憑此取得口岸區的土地使用權，尚不能解決該土地上的司法管轄權如何安排的問題。如果全面看「三步走」方案，簽署「合作安排」只是第一步，報中央人民政府提請全國人民代表大會常務委員會批准後生效才是第二步。全國人大常委會審議批准「合作安排」，明確「合作安排」符合「一國兩制」方針，符合憲法和香港特別行政區基本法，這就為在西九龍站設立口岸實施「一地兩檢」進一步提供了憲制性法律基礎，為國務院批准內地在西九龍站設立口岸並派駐機構依法履行職責提供了法律依據。最後通過第三步本地立法程序，是進一步體現特區在處理「一地兩檢」安排上的自主權。

可見，在涉及特區境內特定區域設立內地口岸區的司法管轄權安排方面，不僅包含特區政府代表特區行使高度自治權的行為，也有最高國家權力機關的批准行為，還有下一步特區立法會的立法及國務院批准設立口岸、派駐內地機構的行為，這些都構成了「一地兩檢」堅實的法律基礎。公會聲明憑什麼指責特區政府根據基本法第7條批租土地，就是剝奪了特區所有機構（包括司法機構）對該土地的管轄權呢？

需要指出，在涉及特區政府根據基本法第7條批租土地的行為方面，還有一種情形。如中央政府行使外交權，批准外國在香港設立領事館，特區政府批租土地給外國設立領事館，根據國際法，領事館內適用該國法律，特區也無司法管轄權。這一結果是中央政府行使外交權的結果，是根據國際法和雙邊條約來確定的，不是特區政府批租土地必然的結果。

二、聲明對「合作安排」不違反基本法第18條的反駁不能成立

張曉明在說明裏詳細分析了「合作安排」與全國性法律在香港特別行政區實施有關規定的關係，論證指出在西九龍站內地口岸區實施全國性法律與基本法第18條所規定的，在香港特別行政區實施全國性法律的情況不同，不存在抵觸基本法第18條規定的問題。其理據充分，法理昭然。但大律師公會的聲明認為，上述解讀不符合對第18條的正常

焦點解讀

鄒平學

解讀，聲明堅持認為「第18（3）條下只有列於附件三的全國性法律方可在特區境內實施」。聲明還指責，全國人大常委會未能指出，內地於西九龍站內地口岸區派駐出入境邊防人員根據內地法律履行職責，如何不同於基本法第18條下在特區實施全國性法律。不得不說，公會聲明對有關事實視而不見，其咬文嚼字式的解讀才是對第18條的不正常解讀。

其一，正如張曉明說明裏明白無誤地闡明，基本法第18條規定中有關全國性法律實施的範圍是整個香港特別行政區，實施主體主要是香港特別行政區，適用對象是香港特別行政區的所有人。而在西九龍站內地口岸區實施的全國性法律，其實施範圍只限於內地口岸區這一特定範圍，而不是香港全境；實施主體是內地的有關機構，適用對象不是一般的香港市民，而是處於內地口岸區的高鐵乘客及其攜帶的物品；針對的特定事項是出入境、海關查驗及動植物檢驗檢疫。這是特定執法主體在特定範圍、針對特定對象就特定事實實施的有限度的執法，顯然不能視同為全國性法律在香港的實施。12月29日特區政府對大律師公會的回應中也指出，合作安排明確規定，西九龍站內地口岸區將被視為「內地」，因而法理上也不能再適用第18條。

其二，從美國與加拿大、英法等國「一地兩檢」經驗來看，並不能推論出加拿大允許美國法律在其境內實施，也不能推論出英國的法律要在法國實施；從深圳灣口岸「一地兩檢」經驗來看，不能推論出香港法律要在內地實施。

其三，內地與香港特區經平等協商簽訂的有關「合作安排」，經過全國人大常委會批准程序和香港立法會本地立法落實，自然就可以具備法律效力，毋須再透過基本法附件三處理。因為內地與香港特區簽署的「合作安排」，不是全國人大常委會通過立法程序要增加基本法附件三列入的全國性法律。第三步香港保障合作安排得以落實的本地立法，亦不屬於要列入附件三的全國性法律，因此毋須透過基本法附件三處理。

三、聲明對設立內地口岸區的質疑擔憂有失公允且存在誤解誤讀

聲明批評全國人大常委會未能解釋為何於西九龍站劃分不同管轄權區域及將內地口岸區視作處於內地的必要，未能解釋設立內地口岸區如何不改變特區的範圍、如何不影響特區依法享有的高度自治，以及如何不減損港人依法享有的權利和自由。憑心而論，上述質疑擔憂罔顧基本事實，且存在過度解讀甚至誤解曲解。

第一，本質上講，香港高鐵「一地兩檢」是內地和香港高鐵網絡連接運營而衍生的如何為旅客提供最佳通關服務的特殊問題，也是兩地通過數年的審慎考慮和比較，探索出的在不同法律框架下建立符合基本法的合作機制的最佳安排。不帶偏見地看，西九龍站實施「一地兩檢」毫無疑問是不二之選，是確保廣深港高鐵香港段的運輸、經濟發展和社會效益的最佳方案。實事求是地說，西九龍站劃分不同管轄權區域及將內地口岸區視作處於內地的必要也得到了充分的論證，不僅香港社會對此有持續、廣泛而深入的討論，內地和香港有關方面也研究了所有有關的意見，付出了艱辛的努力。人大常委會的決定本身和張曉明所作的說明，均解釋了決定的諸多理據，基本法委員會主任李飛在決定通過後舉行的新聞發布會亦有進一步的解說。聲明為何對此視而不見？

第二，「一地兩檢」沒有損害香港高度自治權。「一地兩檢」本質上只是兩個司法管轄區域的出入境等執法機關為兩地旅客交通便利而做出的安排，它是基於兩地平等協商而做出的通關安排。事實證明，香港西九龍站「一地兩檢」，內地沒有強加硬推，全國人大常委會的批准只是確認合作安排符合「一國兩制」和基本法，為其提供憲制性法律基礎，根本沒有損害香港高度自治權；

1、內地與香港合作在西九龍站「一地兩檢」，本質上屬於兩地交通和經濟方面的合作。「一地兩檢」原本首先不是一個法律問題，更不是一個政治問題。在法律上需要做的就是如何充分運用好憲法和基本法規定的制度資源，為「一地兩檢」提供法理基礎和法律依據。

2、「一地兩檢」在基本法中沒有明確規定，基本法起草者也不可能預計到高鐵這樣的新生事務。但為了實現內地、香港特區的共同繁榮，為了兩地人民的福祉，就應該在基本法的原則宗旨和基本框架下，容納

具有創新發展的制度安排。

3、高度自治權是中央人民政府授予的地方自治權，是有限度的地方自治權。高度自治權既包括權利，也包括義務和責任。不能把高度自治權狹隘地、錯誤地理解為兩地隔絕的防火牆和隔離帶，更不能以高度自治權為由，人為地阻斷內地與特區開展互利合作。在特區融入國家發展大局的新形勢下，培養和形成融入國家發展大局和加強與內地全面互利合作的主動精神和社會共識，也是中央授予香港高度自治權下香港的應有之義。只要符合「一國兩制」原則精神和基本法的根本宗旨，香港與內地就特定事務、在特定範圍開展的有利於香港繁榮穩定的合作，無論形式如何，都不能視為破壞了香港高度自治。

第三，「一地兩檢」合作安排不會減損港人權利和自由。它只是把傳統的「兩地兩檢」模式中本應在內地進行的出入境查驗前移到香港西九龍站，針對旅客的所有查驗通關手續都沒有因此改變，查驗執法機構、適用的法律法規、查驗程序都沒有改變，旅客的權利自由與傳統「兩地兩檢」沒有分別，不同的只是比「兩地兩檢」節省更多時間。

第四，聲明把人大決定和確認「合作安排」符合憲法和基本法的做法曲解為「凡人大說符合便是符合」，並指責這是回歸後在香港特區落實執行基本法的最大倒退，嚴重衝擊「一國兩制」的實施及法治精神。非常遺憾，上述說法過度解讀和隨意延伸，無視西九龍站「一地兩檢」的極端特殊性和個案性，無視憲法和國家的大人制度，無視全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關的憲制地位，無視這次人大決定的整個過程符合國家憲制程序這一基本事實，無視人大決定的充足法律依據和法理基礎，不符合普通法專業精英應有的專業判斷，也有損自身的公信力。

2014年6月11日，大律師公會在針對白皮書的聲明中曾言辭鏗鏘地表示，「大律師公會認為，「根據普通法制度，法院對成文法和憲法在判案時作出的解釋本身就是制度下正確的解釋」。如果大家承認這一說法的邏輯成立，那麼同理，按照國家憲法，根據國家憲制制度，全國人大常委會作出的決定就是制度下正確的決定。是的，香港是一個普通法的地區，但它是在國家憲法覆蓋下的普通法地區，香港的普通法是基於根據憲法制定的基本法而保留下來的法律，事實一再證明，如果只是偏頗、狹隘地以普通法解讀人大決定和基本法，只會得出錯誤的結論。

中國憲法學研究會常務理事、全國港澳研究會理事、深圳大學法學院教授

撥開迷雲 展望未來

港事港心

甘希文

自五年前的元旦起，香港社會矛盾日益白熱化，同年發生「佔領中環」，預示着未來五年的動盪。這五年間爆發了「佔中」、旺角暴亂、宣誓辱華等事件。一方面是事態的升級，一方面卻是積極的民意在凝聚，支持政府撥亂反正。這五年間，偏離基本法的反對運動，甚至激烈的分離主義思潮，一度達到高峰，但幾經碰壁，已經回落。

「一國兩制」是香港的最大公約數，主流民意必然返回憲法和基本法的框架中。

「一地兩檢」合作方案順利獲人大通過，顯示社會已漸漸意識到憲法和基本法是「一國兩制」的基石，是必須攜手維護的制度。早前的修改議事規則攻防戰中，反對派瘋狂於立法會「拉布」，建制派團結一致，最終修規成功。從這個角度看，今年的元旦終於讓人鬆了一口氣。

接下來，就是進一步維護國家安全的立法了。這是2003年大遊行的導火線，由此構成了反對派十多年來的自信心：只要動員起來，就能倒逼政府。某程度上，二十三條立法爭議的背後反應的是香港最根本、最深層的意識形態。不論是傳統「泛民」還是本土「自決」派，他們思想的根源都可以追溯到一種恐懼、猜疑的心理。反對派近期對「一地兩檢」的攻擊，就是如此。

「泛民」的議題除了二十三條，還有政改。國家安全法未立，故選舉制度必須要保障國家安全，普

選產生的特首必須是政治忠誠的。反對派早前不願服從基本法精神，無視「一國」，曲解基本法，只追求自己理想的選舉制

，拉倒港人普選行政長官的機會。今日，如果反對派切實回歸基本法，成為忠實的反對派，就應該主動支持二十三條立法，而不是單純的反對和阻撓。反對是徒然的，成熟的政治家未必走對每一步棋，但至少不會動輒孤注一擲。如果二十三條立法成功，「泛民」爭取更理想的政改的可能性就顯著增加了。

從中央的角度看，二十三條立法成功，國家主權安全就有了保障，反對派也等於洗白了自己。從港人的角度看，如果建制派和反對派就二十三條立法展開真誠的磋商，最後通過立法，多少能解開一代人的心結，這才是「大和解」的條件。香港走上政改之路，實現普選，就等於為建制、「泛民」長期的角力畫上句號，香港政治從此走上新台階。我們不必再被多年覆述不休的政治話語轟炸，可以按實政理念和成績，票選我們的代表。這也是「一國兩制」對國家最積極的意義。

為了這個理想，建制派要有吸納多元意見的氣度，反對派也須放下偏執。香港政治進步的主要推力，無疑是開明建制派，但關鍵還在於溫和理性的反對派。

今年元旦，我們終於可以撥開迷雲，展望未來。這是過去五年無法做到，而五年前也不曾思考過的。在這個意義上，社會在艱難中沉澱，在風雨中屹立，可以預見一代政治人才的苗頭已經萌發出來。

國際觀察

張敬偉

伊朗多地的示威正變成愈演愈烈的跨年街頭運動，對這種反政府街頭運動，習慣性特發言的特朗普自然不會漠然置之。去年十二月二十九日，特朗普在推特發文。還表示：「全世界正在看着伊朗！」美國國務院則強調，「各國公開支持伊朗民眾，以及他們對基本權利和終結腐敗的訴求」。國務院發言人在聲明中說，「伊朗領導人把一個有着豐富歷史和文化的富裕國家變成一個經濟衰退、輸出暴力和流血與混亂的流氓國家。正如特朗普總統曾經說過，伊朗人民是這些痛苦最大的受害者」。

美伊關係難真正改善

來自特朗普和美國官方的對伊立場，並不稀奇。美伊這對宿敵，自一九七九年伊朗伊斯蘭革命特別是人質事件以來，關係徹底破裂。美國對伊朗採取持久的制裁，當然也包括上世紀對伊拉克的「兩伊戰爭」。伊朗也成為全球最堅定的反美國家。當然，伊朗既有內賈德這樣任性反美的總統，也有哈塔米和魯哈尼這樣的溫和總統。美國亦然，奧巴馬時代達成了鮮明對比。不管伊朗還是美國，國內都存在

強大的反對對方的政治勢力。這也決定了美伊關係很難真正改善。加之美國在中東地區布下了很多反伊棋子。因此，在這次伊朗街頭示威中，總統特朗普、美國國務院和白宮對伊朗的發力謹慎，在伊朗看來都是「在煽風點火」，讓伊朗陷入動亂，以便顛覆伊朗政府。伊朗的擔心並非空穴來風，一方面是美國主導下的西方社會對伊朗實施了數十年的制裁與禁運，且將伊朗視為「流氓國家」，讓伊朗政府陷入困頓的意圖明顯。另一方面，二〇〇九年伊朗大選，出現伊斯蘭革命以來最混亂的街頭運動，當時的奧巴馬政府認為伊朗選舉存在「舞弊」且對出現的暴力行為「表示不安」。二〇一一年二月，伊朗再次爆發反政府示威遊行，當時的國務卿希拉里表達了「清楚而直接的聲援」。特別是，美國看到了推特和臉書這類新媒體的作用，因此在推特上用波斯文發推文支持示威者。

這次再現反政府示威，對進了溫和派總統魯哈尼。伊朗民眾反對魯哈尼的原因，是「管得太寬了」，即魯哈尼關注本國太少，而將太多的精力和國際資源用在「了敘利亞、巴勒斯坦和黎巴嫩。這樣的中東政策，使伊朗深受國際制裁之苦，示威者喊出了「打到魯哈尼」

伊朗示威中的美國魅影

的口號。

特朗普的「機會」

示威者的口號，讓伊朗政府更感受到美國的魅影。示威者的訴求，與美國在中東的利益需求相當合轍。奧巴馬時代的中東回撤戰略，不僅讓俄羅斯在敘利亞內戰中出盡風頭，也使伊朗勢力在中東地區做大。尤其是美國發動伊拉克戰爭推翻了薩達姆政權，伊朗在伊拉克的政治影響在增強。對「伊斯蘭國」的打擊中，俄羅斯、伊朗、敘利亞乃至土耳其，在中東逐漸形成超越美國的力量。由此再看特朗普對伊核協議的態度，以及重構與沙特等中東盟友的關係，就不難發現美國欲在中東重樹戰略強勢地位。

伊朗發生街頭騷亂，對特朗普而言當然是機會。支持反政府的示威變成突尼斯和埃及那樣能顛覆政府的街頭運動，符合特朗普的邏輯。對特朗普本人和美國官方的言論和立場，伊朗方面的回應是，美國的煽風點火「毫無價值」。伊朗民眾不會給特朗普「任何機會」。

伊核協議發展到何種地步，很難預料。即使伊朗成為第二個突尼斯或埃及，對美國也未必是好消息。但就現實而言，只要伊朗亂起來，特朗普就會支持示威者。畢竟，支持敵人的敵人對特朗普更有利。

察哈爾學會高級研究員，中國人民大學重陽金融研究院客座研究員