

# 反外國制裁 堅定維護國家尊嚴與利益

議事論事  
沈家聰

十三屆全國人大常委會第二十九次會議昨日閉幕，會議經表決通過《反外國制裁法》。這一法律的通過，具有標誌性意義。一方面體現了維護國家主權尊嚴和核心利益的堅定意志，同時也為反擊霸權主義和強權政治、維護國家和人民利益提供了法治支撐。日後一些西方國家膽敢再制裁中國，就必須承受由此產生的嚴重後果。

一段時間以來，某些西方國家出於政治操弄的需要和意識形態的偏見，利用涉疆涉港的各種藉口對中國進行造謠污蔑和遏制打壓，公然違反國際法和國際關係基本準則，依據其本國法律對中國有關國家機關、組織和國家工作人員實施所謂「制裁」。此方面例子數不勝數，僅以涉港事務為例：

2020年7月，美國方面宣布將所謂「香港自治法案」簽署成法，並發布行政命令「終止對香港特殊經濟待遇」。8月，美國財政部宣布對十一位中央涉港工作機

構負責人和特區官員實施所謂「制裁」。2021年1月，美方以香港警方依法拘捕涉嫌違反香港國安法的戴耀廷等人為由，又宣布再對六位中央和香港特區官員實施所謂「制裁」。3月，美國國務院就全國人大通過關於完善香港特別行政區選舉制度的決定，宣布新一輪「制裁」。

### 制裁對象範圍進一步擴大

短短兩年時間，美國已經四次「制裁」中國，已到了肆無忌憚的地步，美國的霸權嘴臉表露無遺。中方對這種霸權主義行徑予以嚴厲譴責，也多次宣布對有關國家的實體和個人實施相應反制措施。但相對於美西方國家的「制裁」，反制措施仍然不足夠。

今年全國兩會期間，全國人大代表、全國政協委員和社會各界紛紛提出意見和建議，認為國家有必要制定一部專門的反外國制裁法，為我國依法反制外國歧視性措施提供有力的法治支撐和保障。有關建議得到採納。此次法律終於通過，無疑為

中國實施反制，提供了更有針對性的法律依據。

從反制裁的對象而言，範圍大幅擴大。例如第五條規定，除根據本法規定列入反制清單的個人、組織以外，還可以決定對下列個人、組織採取反制措施：

- (一) 列入反制清單個人的配偶和直系親屬；
  - (二) 列入反制清單組織的高級管理人員或者實際控制人；
  - (三) 由列入反制清單個人擔任高級管理人員的組織；
  - (四) 由列入反制清單個人和組織實際控制或者參與設立、運營的組織。
- 從反制裁的具體措施而言，範圍亦大幅擴大。例如第六條規定，根據實際情況決定採取下列一種或者幾種措施：
- (一) 不予簽發簽證、不准入境、註銷簽證或者驅逐出境；
  - (二) 查封、扣押、凍結在我國

境內的動產、不動產和其他各類財產；

(三) 禁止或者限制我國境內的組織、個人與其進行有關交易、合作等活動；

(四) 其他必要措施。

這些具體明晰的規定，對美西方國家政府及政客而言，可以產生足夠的震懾力。

實際上，為反制外國「制裁」而立法，絕非中國「首創」。自「冷戰」結束之後，聯合國曾就制裁問題通過一系列決議。如1996年，聯合國大會曾經通過《消除以強制經濟措施作為政治和經濟脅迫的手段》的決議，要求廢除各種對其他國家的公司和國民強加制裁而具有「域外」性質的單方法律，同時要求所有國家拒絕承認任何單方面制訂而具有「域外」性質的強制性經濟措施。

### 反制裁外國早有先例

同在1996年，歐盟通過著名的《阻斷法》(European Union blocking

statute) 針對美國對古巴、伊朗和利比亞採取的制裁，要求歐盟自然人和法人不得遵守因此制裁做出的任何決定、判決或裁決，以此阻斷和抵銷美國制裁措施對歐盟的適用效果。由此可見，反制他國的「域外」強制性舉措，早有先例。

中國一直堅持和平發展的方向，從不主動採取制裁手段。正如全國人大常委會委員長栗戰書所指出的，立法是貫徹國家主席習近平法治和外交思想、加快涉外立法的重要舉措。中國始終堅持獨立自主的和平外交政策，致力與各國互利共贏、共同發展，但絕不放棄正當權益，任何人不要幻想讓中國吞下損害自身利益的苦果。對於各種制裁和干涉，中國政府和人民將堅決反制。

香港是美國制裁的最大受害者，港人堅定支持法律的通過，堅定支持中央適時運用法律開展強有力的反制裁鬥爭。事實上，只有讓美西方國家的所謂「制裁」付出重大代價，才能避免「制裁」的出現。  
資深評論員

## 堅持基本法窮盡主義

法政新思



葉海波

2020年，全國人大通過《全國人民代表大會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的決定》，全國人大常委會隨之制定香港國安法；2021年，全國人大又作出《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，全國人大常委會依據該決定修訂基本法附件一和附件二。基本法第23條授權香港特區自行制定維護國家安全的本地法律，附件一和附件二也分別規定了自身的修訂程序。中央從國家層面立法，顯然不是依據這些規定。針對中央的立法，國際社會批評之聲不絕於耳，一些西方國家甚至「制裁」中央和香港特區的部分官員。這些動作背後充滿各種政治意圖，本文不予涉及，而是提出基本法窮盡主義的理論，解釋中央上述立法的憲制邏輯。

### 中央享有特區全面管治權

「一國兩制」是解決香港這類歷史遺留問題的最佳方案，也是香港回歸後保持繁榮穩定的最佳制度。中央是「一國兩制」的創造者、倡導者和踐行者，中央貫徹「一國兩制」方針的決心一以貫之，如中央制定基本法將「一國兩制」方針法治化時，在基本法第159條規定了該法的修訂程序和限制，防範對基本法的修訂不符合「一國兩制」的方針。更突出的是，基本法第11條第一款規定，「根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。」

這兩個條款被視為「一國兩制」的保障條款，理論上將第11條稱之為「基本法的自足性」條款。基本法自足性理論認為，

基於憲法第三十一條的授權，對香港特區的治理以基本法為據，香港特區，特別是中央作出香港特區的決定時，必須要有基本法上的明確根據。

換言之，這個理論認為，除非有基本法上的明確依據並且符合基本法的規定，中央才能行使相關權力，作出相關決定。基本法自足性理論高度肯定了基本法制定者的智慧和立法藝術，但忽視了中央根據國家憲法享有的對香港的管治權。

國家憲法賦予中央管治國家的權力，中央制定基本法，將憲法賦予的國家管治權具體化，列舉了管治香港的具體權力。基本法所規定的這類具體管治權力，一部分是中央授予香港特區的高度自治權，另一部分是中央直接行使的具體權力。中央有權依據基本法行使對香港的管治權。基本法並未列舉窮盡所有中央管治香港的權力，仍有部分「未列舉的權力」，這些權力不存在於其他任何地方，存在於國家憲法之中，當然由中央行使。中央既享有基本法具體列舉的管治香港的權力，也享有基本法沒有具體列舉但內涵於國家憲法中的對香港的管治權。總而言之，中央對香港全面的管治權源於國家憲法和基本法。

基本法自足性理論對基本法持有一種極為浪漫的看法，即一方面認為基本法的規範供給和管治機制是充足的，在治理香港特區時可以自給自足；另一方面認為香港社會（包括各政治力量）能夠善良好地實施基本法，善良好地運用這些基本法機制，實現善治。實踐證明，第二個方面只是一個美好的期待。

過去數年的事實證明，香港社會部分政治勢力對基本法及香港本地法確立的制度的濫用，導致香港陷入低治理效能困境。更重要的是，這種「惡用」進一步導致基本法上的機制處於一種近乎「失靈」的困境，不能阻止意圖顛覆基本法憲制秩序的政治力量進入政權機關中，更談不上依託基本法機制形成整合各政治力量並形成高

效能的治理。沒有國家憲法的守護，基本法無自足性可言。

在這一背景下，針對香港特區的治理困境，中央直接根據國家憲法，行使對香港的管治權，從國家層面立法，完善香港特區維護國家安全的制度機制，完善香港特區的選舉制度，讓香港社會秩序得以恢復，為再次激活基本法機制及其治理效能奠定基礎。

### 化解香港「失靈」困境

原香港基本法委員會主任喬曉陽於去年11月指出：中央「忍無可忍」出手維護香港繁榮穩定。「忍無可忍」既體現了中央對香港高度自治的絕對尊重，也體現了中央的責任擔當。中央的「忍無可忍」，也包含着另外一層判斷：香港管治中已經用盡基本法機制，但不可能恢復基本法確定的秩序。因此，中央最終出手，遵循了基本法窮盡主義的原則。

所謂基本法窮盡主義，是關於中央行使對香港的管治權的一個法治程序。根據這個程序，面對香港特區的治理問題時，首先宜由香港特區充分行使自治權，當該自治權的行使不足以解決相關挑戰時，中央可以出手。中央出手時，宜首先運用基本法機制，根據基本法的相關規定作出決定。當基本法上的機制仍不足以化解矛盾和問題時，憲法便出場。

按照基本法窮盡主義這一法治程序，於中央而言，中央出手時，宜首先選擇完善特區高度自治權的行使機制，使得該機制能夠實現香港高度自治的目的，即制度建設優先，只在相對緊急的情況下作出更為具體決定。於特區而言，特區主要官員和治理機關要敢於擔當，用好基本法上的高度自治機制，盡量在特區範圍內解決治理面臨的挑戰，而不是輕易地將矛盾上交中央。

深圳大學港澳基本法研究中心副主任

## 港台人事進出有問題？

讀者來稿  
史濟

香港電台作為一個政府部門，有着公務員隊伍必須遵守的嚴謹的規章制度。香港電台又是一個新聞媒體，有着新聞專業操守的規範，如何在制度與專業之間取得平衡，一向都是大家關注的焦點。

在一九九七年回歸前，香港電台給人的印象是一個規規矩矩的政府部門，不曾有過什麼「出政府權，倒政府台」的事情；回歸以後，隨着社會風氣的轉變，香港電台亦漸漸有所改變，以至往往被批評作為一個政府部門，卻不能為政府政策保駕護航，更不要說其他了。

### 李百全敢作敢為有擔當

近十數年來，民間要求政府整頓香港電台的聲音日趨強烈。現任廣播處長李百全，今年三月走馬上任。李百全上任以來，有目共睹的是，推行了多項改革，包括引入全新的編輯管理機制，由廣播處長以及港台高層管理人員組成編輯委員會，於製作或播出前檢視具爭議性的節目，切實履行編輯責任。另外，引入更清晰的上報機制，讓製作人員在策劃的初期，提交節目計劃書予編輯委員會審視，讓編輯委員會可更積極參與及指導製作，以保障節目符合《香港電台約章》(《約章》)及《節目製作人員守則》的要求。都是致力正本清源的動作。

港台處於歷史發展的風眼之中。近日，坊間又傳因新處長上場而令港台員工「大逃亡」云云。但是，據了解，港台在今年首四個月，只有12名公務員離職，離職原因包括退休、辭職、完成合約以及去世。其實，港台近月公務員離職的人數，與過去數年比較，情況相若，由2017年至2020年，分別有30/38/28/

25名公務員離職。員工流失本屬任何機構正常現象，但有心人要搞事，那也是沒辦法的事情，天要下雨的道理，人盡皆知。

當然，作為有七百多名僱員的港台，也是整體社會的縮影，不能排除有個別員工由於不認同亦不願意配合改革，只想製作滲透個人政治立場的節目，因而辭職。老實說，他們離開港台，港台應該尊重他們的決定。

據了解，港台引入多名政府人員，如有豐富行政經驗的行政署前署長蔡潔如作為廣播處長的顧問，協助廣播處長更有效落實《香港電台的管治及管理檢討報告》(《檢討報告》)中關於編輯管理及投訴處理機制方面的建議。一名高級首席行政主任亦將於本月中履新，會集中協助廣播處長落實《檢討報告》中關於港台人力資源管理方面的建議。港台同時開設了數個職位，包括政務主任、行政主任、娛樂事務管理主任等職位作支援工作。

### 新變動令港台重回正軌

一直有外間人士，甚至內部同事錯誤理解新變動是要「整治」港台，甚至最終是要把港台正式關門，但經過一段磨合期，不少內部同事都明白只是希望港台能夠重回正軌，正常運作而已。

港台在推行節目改革方面，邀請了港台中文台前台長何重恩出任「節目顧問」一職，協助廣播處長制訂節目發展策略。何重恩在出任中文台台長期間力推「Radio on TV」的製作模式，既節省成本，亦能為電視節目增添新的元素，目前在港台電視31每天直播的「精靈一點」及「香江暖流」亦是由此一手策劃的項目。他將會領導一個成員包括港台內部及擁有各方面廣播專長的業界人士的專責小組，為港台開拓新的節目發展及宣傳策略。  
資深傳媒人

## 香港可否留住更多內地在港青年人才

議論風生



葉建明

社區組織協會委託大經濟系進行的研究顯示，根據2001年至2016年期間的數次人口統計，一半擁有高學歷的內地在抵港數年後離開香港。研究指出，若這些「移民」能長期留港，預料對本港社會有相當大的貢獻。

這份研究沒有表明是內地在港的哪個群體，相信與內地在港讀書青年群體有關聯。據媒體報道，立法會最新文件數據顯示，八至九成「港漂」（內地來港讀書後留港工作者為主體）於七年內選擇離開香港。而香港政策研究所估計，由內地學生來港就讀，到成功在港就業，整個過程中只有三成入最終留在香港。而翻閱中文大學2012年統計，該校當年內地本科畢業生中，有七成七選擇留港，只有8%選擇

回內地。

在港就讀的內地生返回內地工作，是他們根據多方比較進行的選擇，並不需要置喙。而且，「全國一盤棋」，作為國家的一部分，香港高校為國家培養人才，是香港教育界的驕傲。不過，換一個角度來思考，香港的吸引力為什麼減弱了？為什麼留不住這些年輕人？就香港當前的人口結構和經濟發展狀況，我們能否幫助更多內地畢業生留港？

### 香港吸引力為何減弱？

香港高等教育與內地緊密聯繫較早。香港回歸後的第二年，也就是1998年，包括中文大學等幾所政府資助的香港高校開始在內地招生。2003年，教育部正式同意香港高校在京、滬、粵等部分省市自主招收自費本科生，之後逐漸擴大到各地。到

2014年，在內地招生的香港院校達到17所。據立法會的相關統計數據，2019年在香港各大學讀書內地學生超過3.8萬人。

特區政府曾表示，吸引優秀的非本地學生來港就學，進一步令本地高等教育國際化及擴闊本地學生的全球視野，對香港的未來發展至關重要。從2008年起，為鼓勵內地畢業生留港服務，政府規定內地本科生畢業後可留港12個月，其間可工作或就學，12個月後如有工作便可以繼續在港居留。

但現實情況卻是，一方面特區政府「求賢若渴」，先後推出專才、優才計劃，以及2018年推出的「科技人才入境計劃」，全球尋找人才，另一方面香港培養的內地學生求去者卻越來越多。這些離港的青年不乏曾經的內地學霸，地區高考狀元。

人才是發展的第一資源。作為一個國

際化城市，香港需要各種人才支撐發展。特別是隨着數碼科技與人工智能等的發展，全球創新科技進入一個新時期。香港要跟上這個發展潮流，人才不可少。無論是實現經濟轉型，還是解決本港人口結構老齡化問題，吸引年輕人才在港工作，有百利而無一害。美國強大的根本原因，不就是因為過去大量吸納世界各地優秀青年前去讀書並吸引他們留在美國工作嗎？

### 社會穩定有助吸納人才

特區政府2020年度施政報告提出，「要擴大香港的人才庫，除致力培育本地人才外，亦要積極吸納非本地精英」。要「採取策略性方法在全球大力宣傳香港為高質素人才提供的便利措施和發展機遇，重點吸納香港在各個範疇所需的人才。」對於送上門來的、由香港本地培養的內地

在港學生，也是香港人才庫的重要組成部分，也應納入為他們在港發展提供「便利措施和發展機遇」的範疇。

前些年，香港「泛政治化」嚴重，一些本地學生對內地人的敵視及挑釁，傷害了內地學生，令他們對香港社會環境產生厭惡。而本地經濟轉型始終困難，職業選擇少，發展空間小，也令他們中一些人難以施展拳腳。

隨着香港國安法頒布實施和完善選舉制度組合拳的出台，香港政治環境趨好。如果政府強政勵治，在推動經濟走向多元、轉型上更有作為，我相信，香港的吸引力會重新回來。但是無論如何，政府當前都需要正視現實，檢討內地在港青年人才政策上的得失，採取措施留住更多人。

全國政協委員、中國經濟社會理事會理事