

# 「一國兩制」憲制秩序的守護者



陳弘毅 慶祝回歸25周年

香港將迎來回歸祖國25周年，習近平主席將出席慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮，反映中央對於「一國兩制」方針在香港實施的關心和重視。去年中共十九屆六中全會通過了《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》，其內容包括從十三個方面總結概括在中國特色社會主義新時代，黨和國家事業取得的歷史性成就，其中第十二方面便是「堅持『一國兩制』和推進祖國統一」。

在這方面，決議指出，香港、澳門回歸祖國後，「『一國兩制』實踐取得舉世公認的成功」；「黨中央強調，必須全面準確、堅定不移貫徹『一國兩制』方針，堅持和完善『一國兩制』制度體系，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」。本文將採用「特別行政區憲制秩序的守護者」這個概念，去探討「一國兩制」的憲制秩序的其中一個特點。

每個憲制秩序都有它的憲制性文件，在其實施的過程中，憲制性文件需予以解釋，並適用於個別案件中。隨着社會環境的演變，憲制性文件的解釋須與時俱進，以回應和適應新的情況。負責解釋有關憲制性文件的國家機關，通常被稱為有關憲制秩序的守護者。此外，一般憲制性文件都會有條文保障當地人民的權利和自由，因此，憲制秩序的守護者也同時是人民的權利和自由的守護者。

在一個涉及自治安排的憲制秩序中（如「一國兩制」下的香港特別行政區），有關憲制性文件亦要規範中央國家機關和地方自治機關的關係。在這情況下，憲制性

文件的解釋者便要解釋那些涉及中央和地方關係的條款。因此，憲制秩序的守護者的其中一個角色，便是對中央和地方各自的權限予以適當的界定。

在外國的涉及自治安排的憲制秩序中，無論是單一制國家還是聯邦制國家內的自治安排，有關憲制性文件的解釋者和這個憲制秩序的守護者，通常是這個國家的最高法院或憲法法院。從這個比較法的角度來看，「一國兩制」下的香港特區的有關安排是比較獨特的：《基本法》是在「一國兩制」方針政策下中央授權香港實行高度自治的憲制性文件，而《基本法》的解釋權是由全國人大常委會和香港特別行政區法院所共享的。他們共同扮演「一國兩制」的憲制秩序的守護者的角色。本文將簡單回顧過去25年來人大和法院在解釋《基本法》和捍衛「一國兩制」的憲制秩序的角色。

## 五次釋法維護香港穩定

從特區成立到現在，香港特區法院處理了數以百計的涉及《基本法》的訴訟案件，在這些案件中，《基本法》有關條文的解釋和應用，都是由特區法院全權負責的，只有三次例外，就是1999年的「吳嘉玲」和「陳錦濤」案（居港權案），2011年的「剛果（金）」案，和2016年的「梁頌恆、游蕙禎」案（宣誓案）。過去25年來，人大常委會總共五次根據《基本法》第158條行使對《基本法》的解釋權，其中三次便是處理以上案件中的《基本法》解釋問題的。

這三次釋法的具體情況各有不同。1999年的釋法乃由於終審法院對有關案件作出終局判決後，特首向中央提請釋法。2011年的釋法是25年來終審法院唯一一次根據基本法158條第三款自行提請人大釋法。至於2016年的人大釋法，是人大在有關案件在高等法院原訟庭判決之前作出的，它對

基本法104條的議員就職宣誓要求，有所澄清。

除以上三次釋法外，還有2004年人大常委會主動對《基本法》附件一和附件二中關於修改特首和立法會的選舉辦法的程序的規定作出解釋，以及2005年人大常委會應時任署理行政長官的提請，解釋在特首任期未滿而辭職的情況下其繼任人的任期問題。

從涉及《基本法》的案件的數量和被解釋的《基本法》條文的數量來看，特區法院是《基本法》的主要解釋者。這並不難理解，因為法院的天職便是在審理案件時找出案情事實並把有關法律應用至案情中，從而作出判決。如有關法律有不清晰之處，法院會在判案過程中予以解釋。特區法院所處理的案件，絕大部分都不涉及《基本法》的解釋和應用，而只是涉及香港法律的其他部門，如民商法和刑法等。至於相對少數的涉及《基本法》的案件，法院在審理這些案件時可能有需要對《基本法》進行解釋。

最近特區律政司出版了一本《基本法起草材料及案例精選》，收錄了回歸以來法院關於《基本法》的解釋的約二百宗案例，這是很方便的讀本，讓讀者能比較容易了解特區法院在過去25年來的《基本法》解釋工作。

舉例來說，特區法院對於《基本法》中涉及人權保障的條款，作出了不少重要的解釋。有關的判例法確立了法院對於特區立法的「違憲審查權」，即法院有權在司法覆核案件中，審查有關法例是否符合《基本法》，包括（但不限於）《基本法》所規定的人權保障標準，如涉案法例中有不符合這些標準的條文，法院有權宣布其因違反《基本法》而無效。在這方面，法院對《基本法》有關條文（如第39條）的解釋是，《基本法》所確立的人權標準包括（但不限於）《公民權利和政治權利國

際公約》內（亦即《香港人權法案條例》內）訂出的國際人權標準。

根據有關判例法，法院對限制人權的立法或行政行為進行司法覆核時，可應用「比例原則」（或稱「相稱性原則」，即 proportionality principle），去審查涉案法例對有關權利的限制背後的目的是否正當和合理，以及有關限制是否合乎比例還是屬於過分；在這方面，法院會在有關個人權利和社會整體利益之間取得適當的平衡。

## 特區法院須遵從人大決定

在判例法中，法院就不同類型的案件定出了相應的審查標準，例如對於涉及有限公共財政資源的使用和分配的社會政策、政治問題或國家安全的案件，法院會採用較寬鬆的審查標準，即在較大程度上尊重立法機關和行政機關的判斷。至於涉及公民和政治權利的案件，法院則採用更嚴格的審查標準，即除非證明確有必要，否則不應對有關權利作出案中所涉及的限制。

此外，特區終審法院曾對《基本法》中關於全國人大常委會解釋《基本法》的權力的條文作出解釋。有關判例法指出，人大釋法的權力並不限於終審法院提請其釋法的情況，人大可視乎需要，隨時頒布對《基本法》中任何條文的解釋。法院考慮到內地的立法解釋制度的運作情況，指出人大釋法不但可解釋在字眼上模糊的、模稜兩可的《基本法》條文，也可對《基本法》條文的內容予以補充。此外，法院認為人大釋法的效力可追溯至《基本法》生效的時候，因為釋法所解釋的是《基本法》的立法原意。

全國人大常委會除作出以上五次釋法外，也曾以作出「決定」的形式來處理一些涉港憲制問題。雖然《基本法》沒有明文提到這類決定，但由於中央對港享有「全面管治權」，而根據國家憲法，特別行政

區裏的制度由全國人大決定，全國人大及其常委會都享有對於重大事項的決定權，因此，人大和人大常委會有在必要時可作出涉港決定。

例如，人大常委會在2006年和2017年分別就深圳灣口岸和西九龍高鐵站的「一地兩檢」安排作出決定，以促進香港和內地更方便的交通往來。2020年7月底，特區政府鑒於疫情決定延遲原定在9月舉行的立法會選舉，人大常委會在8月11日作出決定，讓第六屆立法會可繼續履行其職責，以避免香港出現立法真空的情況。而由於第六屆立法會的議員中有四人曾在報名參選第七屆立法會時，已被選舉主任裁定其不符合參選資格，於是產生了其是否能參與選出的第六屆立法會的問題。人大常委會便在11月11日再就立法會議員資格問題作出決定，表明上述議員不能延任。

此外，自從1997年特區成立以來，全國人大本身也曾兩度就香港特別行政區憲制問題作出決定，這便是2020年關於建立健全香港維護國家安全的法律制度和執行機制的決定，和2021年關於完善香港選舉制度的決定。這兩個決定之所以由全國人大作出，乃因它們關係到香港特別行政區的根本制度。根據這兩個決定，人大常委會制定了香港國安法和修訂了《基本法》附件一和附件二關於選舉制度的安排，填補了2019年修例風波所反映出的特區法律和制度上的漏洞和缺憾，一方面保障國家安全，另一方面貫徹「愛國者治港」原則，使「一國兩制」的事業重回正軌，並保證其行穩致遠。

（小題為編者所加）

香港大學法律學院鄭陳蘭如基金憲法學講座教授、全國人大常委會香港基本法委員會委員

# 實施「安居工程」加速解決「住房難」



政策建議 高敬德

二、「香港安居工程」十二項措施建議

1、明確工作要求和指標，加快解決

「住房難」的問題。

香港回歸25年來在房屋問題上缺乏突破，主因之一是特區政府一直沒能就市民安居設定長遠的目標和指標，政府部門每年在開發土地、興建房屋上只是流水賬，並沒有配合房屋指標而作出政策上的配合。香港「草根」階層許多民眾和青年「住房難」問題，由來已久，歷史欠賬多。故建議新一屆政府訂下工作要求和指標，並以此作為衡量有關部門工作成效的依據，推動新一屆特區政府有作為、能作為、會做事、做成事，在依法前提下，打破港英時期留下的一些「陳規舊律」束縛，勇於創新，提質增效，全力以赴在5年內有效解決「住房難」這一頭等民生難題。

2、樹立「安居優先」概念，與北部都會區建設分開規劃實施。

本屆特區政府在施政報告中提出建設北部都會區，這值得肯定，可使大批「無殼蝸牛」看到安居樂業的希望。然而，整個北部都會區建設發展需時長達20年，恐怕是遠水難救近火。

新一屆特區政府應樹立「安居優先」概念，不應將興建房屋捆綁在北部都會區的建設發展上，如將港人的安居希望全部託付於20年後落成的北部都會區會使香港市民住房難上加難。解決「住房難」問題已經不能再拖，除了建設發展北部都會區，應盡用所有加快建房的辦法，包括開發新界現存大量具備成熟發展條件的農地、棕地等，以盡快讓香港市民安居成為最優先的工作。

3、實行「兩條腿走路」策略，規劃、修例與收地建房並行。

一方面，進行全面研究和規劃，並透過修訂現行法例為發展掃除障礙；另一方面，不能等到所有規劃及修例完成之後再進行收地建房工作，規劃、修例與收地建房應同步進行。例如，北部都會區的一些地區已經規劃為住宅區，政府應隨即展開收地工作，而不是等到整體規劃完成後才進行。應爭分奪秒地建房。

4、設專責機構，負責統籌主導及高效執行。

北部都會區規模龐大，涉及開發不同類型土地、發展產業、建設跨境鐵路等複雜問題，為免曠日持久，錯失難得的發展機遇，同時拖延解決土地房屋供應不足的迫切問題，新一屆政府應想方設法簡化發展程序，提高效率，盡最大努力減省開發時間。

北部都會區規劃龐大，涉及制定規劃、拓展土地等跨政策局跨部門協作，候任行政長官提出設立副司長職位。為此，建議新一屆特區政府設立一個高層級的北部都會區專責機構，由未來的副司長領導，負責領導包括北部都會區、「明日大嶼」等大型區域發展，成員包括負責土地房屋、運輸、創新科技、商務及經濟發展、內地事務等範疇的政策局官員，專責機構負責統籌主導及高效執行，大力推進規劃、決策、執行、與深圳市政府交流聯繫等各項建設發展工作，大幅提高效率和減省各部門重複工作的時間。

同時，建議新一屆特區政府就北部都會區發展制訂成效指標，包括訂立分階段的時間表，要求各政策局和部門嚴格遵循，以全力支持北部都會區建設發展，確保如期落成。

5、搬遷部分政府機構往北部都會區，帶動發展。

特區政府在2011年提出「起動九龍東」計劃，以啟德發展區帶動觀塘和九龍灣工業區，將九龍東轉型為香港第二個核心商業區。多個政府部門先後搬到該處，其中位於啟德發展區的工業貿易大樓已落成啟用，而稅務大樓亦正在建設，效果良好。為顯示新一屆政府對發展北部都會區的決心和重視，建議認真考慮將較高層級的政府部門、公營機構甚至是政策局辦公室搬到該處，例如將創新科技及工業局的局長辦公室留在特區政府總部，其餘都遷往北部都會區，身先士卒帶動該區的創科發展。

6、修訂現有條例，加快土地發展流程，為增加土地供應拆牆鬆綁。

現行《城市規劃條例》亦被指對特區政府過分制約，導致針對大型基建專案的司法覆核案件不時出現，造成專案延誤及開支上升。雖然條例已賦予行政長官會同行政會議擁有對城市規劃的修改權，但條文複雜。建議修訂有關條文，清晰說明任何涉及新圖則或經修訂的圖則的疑問，行政長官會同行政會議可作最終指示和決定，鞏固行政長官的最終決定權。

此外，現行《收回土地條例》說明，行政長官會同行政會議決定須收回任何土地作「公共用途」時，行政長官可根據條例命令收回土地。建議修訂有關條文，倘新一屆特區政府與土地業權人達成任何住宅發展計劃，不論是公營、私營抑或作混合式發展，都可收回土地，以加強條例的靈活性。

特區政府早前提出釋放祖堂地，考慮修訂《新界條例》放寬出售祖堂地限制，民政事務局長已與新界鄉議局成立工作小組，聯同發展局和其他部門，在1年內完成檢討並制訂具體修訂建議。然而，收地工作卻不能等候1年完成檢討後再進行，建議新一屆特區政府在檢討有關法例及機制的同時，先行調高賠償金額，盡快收地建屋。

歷屆特區政府每年都會設定收地賠償率，再按照農地位置劃分甲、乙、丙、丁四級，目前甲級賠償最高為每平方米1332港元，最低的丁級只有每平方米333港元。然而，賠償金額本身就太低，未有因應近年樓價地價急升而調整，而目前政府收地一般亦僅以乙級或丙級標準、即每平方米約500至800多港元收地。建議新一屆特區政府以現時甲級賠償金額為起點，所有收地以不低於甲級標準作賠償，並按地價走勢等因素適時調整賠償金額。

鄉議局曾表示，全港7300個祖堂地共持有逾2400公頃祖堂地。據估計，若新一屆特區政府以甲級農地標準作賠償，能吸引近半祖堂地持份者賣地。只要新一屆特區政府的賠償提高至甲級標準以上，有助取得大量土地興建房屋，有效解決「住房難」問題。

（系列之二）

全國政協文化文史和學習委員會副主任、香港中華文化總會會長、中國和平統一促進會香港總會創會會長

## 議事論事 周琳琳

香港迎來回歸祖國二十五周年，也迎來香港國安法頒布實施兩周年。「一國兩制」這艘巨輪劈波斬浪、開拓前行，香港國安法作為中央堅持和完善「一國兩制」制度體系的標誌性法律，發揮了「一法安香江」的重大價值，香港迎來國安家好、海晏河清的新氣象。值此之際，對香港國安法做「兩周年盤點」，回顧總結其意義與作用，有助於進一步理解好、宣傳好、踐行好香港國安法。

一、香港國安法是契合國際實踐的高標準「示範法」。世界上無論是共和體制國家，還是聯邦制國家；無論是普通法國家，還是大陸法國家，都高度重視國家安全立法。與國外立法相比，香港國安法在尊重和保障人權上秉持更高標準，明確列出香港居民享有的權利自由及各項重要法治原則，體現「憲治極少數，保護大多數」的原則。一些西方國家自身在打擊國安犯罪上毫不留情，甚至蠻橫打壓別國企業，卻對香港國安法持續「污名化」、「妖魔化」。其氣急敗壞地對中國和香港特區揮舞「制裁」大棒，不過是昭示了自身的心虛。

## 保障「一國兩制」行穩致遠

二、香港國安法是「一國兩制」行穩致遠的護欄。在《基本法》制度的安排下，香港一方面能在「一國」之內實行資本主義制度、接洽國際；另一方面，又可以受惠於中國特色社會主義下，內地騰飛發展帶來的機遇。「一國兩制」的靈活安排，讓香港成為國際的金融、航運和貿易中心，以及亞太區國際法律及解決爭議服務中心。然而，即使制度的設計再好，我們亦需要為其裝上保護罩、防撞欄，以抵禦各種各樣可能出現的干擾和破壞。香港國安法就是為香港踐行「一國兩制」提供堅實保障。

三、香港國安法是愛國愛港者前行的燈塔。回歸以來，一些外部勢力利用特區存在的制度漏洞，頻繁插手香港事務，妄圖把香港變成一個「獨立或半獨立政治實體」。直至香港國安法出台，堵塞了香港特區在維護國家主權、安全、發展利益上的漏洞，讓香港發展和治理的命運從此得以牢牢掌握在愛國愛港者的手裏。去年香港亦完善了選舉制度，並先後圓滿完成三場重要選舉，順利選出香港特區第六任行政長官，把「偽擁護」「偽效忠」的人排除在特區管治架構之外。這也帶來了可喜的行政和立法關係的變化。反中亂港勢力的「議會線」全面崩盤，行政和立法關係和諧順暢，立法會的工作效率空前提高。可以預期，外部勢力再也無法像以往一樣干預香港事務。

四、香港國安法扭轉香港政治文化。紫荊研

# 香港國安法實施兩年 成爲護港發展的「定海神針」

香港迎來回歸祖國二十五周年，也迎來香港國安法頒布實施兩周年。「一國兩制」這艘巨輪劈波斬浪、開拓前行，香港國安法作為中央堅持和完善「一國兩制」制度體系的標誌性法律，發揮了「一法安香江」的重大價值，香港迎來國安家好、海晏河清的新氣象。值此之際，對香港國安法做「兩周年盤點」，回顧總結其意義與作用，有助於進一步理解好、宣傳好、踐行好香港國安法。

究院公布的民調結果顯示，逾七成市民對香港國安法實施成效感到滿意。另外，逾七成市民認為，香港國安法的實施令其增加了對香港「一國兩制」前景的信心。一位香港市民對此感同身受：「現在有了國安法，治安有了很大改善。只有那些心虛的人才會反對和害怕國安法，國安法的實施對絕大多數市民來講絕對是一件好事。」警方國安處2020年11月面向市民開通「國安處舉報熱線」，半年後收到信息已超過10萬條。

五、香港國安法是香港繁榮穩定的「守護神」。香港國安法頒布實施至今，本港的新股集資額超過6500億元，較實施前的同一時期增加超過三成；港股平均每日成交額超過1500億元，較香港國安法實施前的12個月高出近六成。本港的資產及財富管理業務總值於2020年底達到34.9萬億元，較香港國安法實施前增加了兩成。本港銀行最近的存款總額，達到15.3萬億元，亦較香港國安法實施前增加逾11%。可以說，香港國安法的實施，全面保障了香港社會的整體穩定，讓香港經濟即使在受到新冠病毒疫情嚴峻打擊下，仍能展現出無比的韌性。

香港政協青年聯會常務副主席陳志豪曾表示，「事實已證明，香港國安法外禦干預、內保安定，為香港繁榮穩定提供保障，外界對香港國安法的擔憂已被事實所否定。」90多個國家在聯合國表態支持中方涉港問題立場，可以說，支持香港國安法順利實施，就是維護和促進各國自身在港利益。

## 構建國家安全教育體系

六、香港國安法促進民生工程建設。在香港國安法實施帶來的良好局面下，特區政府施政不再受到外部政治因素的干擾，施政效率空前加強，發展經濟、改善民生成為香港民眾極為關切之事。全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍強調要「告別劊房」、「籠屋」，令港人深深感受到了中央對香港的了解與關愛。財政司司長陳茂波早前表示，我們都須清楚認到，「國家安全是經濟發展的前提，經濟發展是國家安全的保障」這個根本道理。高水平安全和高質量發展兩者必須統籌兼顧，亦相互促進。

七、香港國安法構建國家安全教育體系。百年大計，教育為本。在香港國安法的實施過程中，香港特區政府依據法律規定，將國家安全教育納入教育體系之中，補足了長期以來香港教育中存在的缺乏國家安全教育的短板。

落實香港國安法、抓經濟民生，與構建國家認同、促進人心回歸，既相互聯繫又相互促進。香港國安法作為香港在制度、政治、經濟、民生、教育、外交等領域的「定海神針」，確保了香港長久的穩定與繁榮，並引領香港「一國兩制」事業行穩致遠。

青研香港成員