

從「人大釋法」看中央對「一國兩制」的堅持和完善

重點關注 晨鐘

近日，全國人大常委會就香港國安法第十四條和第四十七條作出解釋，這是中央行使全面管治權，堅持和完善「一國兩制」制度體系的一項重要舉措，從中反映出中央對特區治理之道值得關注和玩味。

「人大釋法」強調行政長官和國安委的責任，體現中央對特區行政主導體制的重視和維護。

根據香港基本法，香港特區的政治體制是以行政長官為核心的行政主導體制。香港國安法規定，特區國安委擔負維護國家安全的主要責任，並接受中央監督和問責，行政長官擔任國安委主席，就特區維護國家安全事務向中央政府負責。這說明行政主導體制在維護國家安全領域集中體現現在特區國安委和行政長官主導性的職權上。「人大釋法」與之一脈相承，明確了特區國安委有權就涉及國家安全問題作出判斷和決定，且國安委的決定不受司法覆核並具有可執行的法律效力；要求司法機

關在審理案件遇有國安法第四十七條需要認定的問題時，需取得行政長官發出的證明書。這些內容強化了特區國安委在特區維護國家安全體制中的中樞地位，進一步明晰了行政主導下行政、司法在國安事宜上的權責、程序和要求，有力地維護以行政長官為核心的行政主導體制，而且沒有打破基本法和國安法所確定的行政、立法、司法機構之間的權力分配。無論是行政長官發出的證明書，抑或是國安委作出的決定，都是行使行政權，沒有行使司法權，不存在行政長官或國安委代法官角色、干預司法審判的問題。

體現對特區的信任期望

「人大釋法」為解決特定國安問題確立機制和程序，體現中央對特區高度自治的信任和期望。

國家安全事務從性質上來說屬於中央事權，不屬於特區高度自治範圍內的事務，中央完全可以直接行使有關權力。然而，考慮到「一國兩制」的特殊性，中央通過

香港基本法和香港國安法授權特區國安委和行政、立法、司法機關依法承擔維護國家安全職責，中央負責處理特區層面難以解決的問題，承擔最後兜底責任。這次「人大釋法」遵循這一指導思想，沒有針對個別案件，亦未直接解決海外律師能否處理國安案件的問題，而是通過解釋國安法第十四條和第四十七條，清晰規範了一套解決國安問題的機制和程序，將處理黎智英案聘請海外律師代理問題交予特區國安委去判斷和決定，讓特區自行解決有關爭議。這就是「授人以魚不如授人以漁」的道理，展現了中央高超的治理藝術，亦體現了對特區行使高度自治權的充分信任、對「一國兩制」的長遠謀劃和深厚寄望。中央行使全面管治權進行頂層設計、建立制度和機制，由特區行使高度自治權不折不扣地貫徹落實，實現中央全面管治權與特區高度自治權的統一銜接，這正是「一國兩制」的精髓要義所在。

「人大釋法」強化了特區維護國家安全的主體責任，體現中央對特區提升維護

國家安全治理能力和管治水平的期待和要求。

此次「人大釋法」明確了特區解決香港國安法實施中所遇問題的方式和路徑，為行政長官和國安委履行職責提供了「尚方寶劍」，使得日後絕大部分國家安全方面遇到的問題都可以在特區層面予以解決，有利於特區更好地履行維護國家安全的主體責任。同時，這一長效機制的確立，也對特區維護國家安全的管治能力和水平提出了更高的要求。

提升國安委履職主動性

首先，這意味著特區國安委必須提升履職的積極主動性，根據香港國安法第十四條的規定主動制定特區維護國家安全政策，協調有關重點工作和重大行動，很多時候需要防患於未然，提高決策的前瞻性。

其次，為確保國安委對涉及國家安全的問題作出正確判斷和決定，這一機制還將倒逼特區加快推進本地維護國家安全的法律制度和執行機制建設，包括盡快完成

基本法第二十三條立法，修改本地相關立法，完善特區國安委履行法定職責和接受中央監督的程序和機制等等。相信香港管治團隊能夠不負中央的信任和期望，以「人大釋法」為契機，盡速提升能力，完善制度機制，密切配合，做到敢於作為、善於作為，擔負起維護國家安全的重任。

正如國家主席習近平在慶祝香港回歸祖國25周年大會的重要講話強調，「一國兩制」沒有任何理由改變，必須長期堅持。這句話既是擲地有聲的語言，更是實實在在的行動。「人大釋法」作為落實中央全面管治權的體現，非但沒有削弱特區自治權，反而為特區更好地行使自治權、履行其憲制責任鋪設道路，有力保障「一國兩制」事業在正確軌道上穩步前進。事實一再證明，中央始終是在用「一國兩制」的方式解決特區治理中遇到的種種問題，在處理國家安全問題上也不例外。

中央是全面準確貫徹「一國兩制」最堅定的維護者、捍衛者，是香港達至良政善治最有力的支持者、推動者。

釋法蘊含強化行政主導的期待

以法論事

夏引業、何本宇

十三屆全國人大常委會第三十八次會議表決通過《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》。總體來看，是次「人大釋法」具有如下三個特點：

一是充分顧及香港法律體系的相對獨立性。從以往「人大釋法」的經驗來看，幾乎每一次涉港「人大釋法」的出台，都會在香港社會遭到一些人的批評，例如「人大釋法」一定程度上損害了香港的司法獨立和終審權，等等。

從此次「人大釋法」可見，中央一直十分顧及香港特區的司法獨立，並沒有直接對涉國安案件的被告人能否聘請海外律師參與案件審理發表意見，而是通過如下的思維三部曲，構建了相應的體制機制：

首先是重申了香港國安委的法律地位，及其相應的職權職責，香港國安委所作決定的法律效力。其次是構建了香港法院在涉國安案件中就相關問題向行政長官申請證明書的程序機制。最後認為涉國安案件被告聘請海外律師為其辯護屬於香港法院向行政長官申請證明書的事項。整個程序機制都是在香港法律體系範圍內交由香港自行解決，而避免了對「黎智英案」中香港三級法院一致立場的任何評估和判斷，避免造成干預香港司法的印象。

二是進一步強化了行政長官的法律地位。「行政長官」是此次「人大釋法」的

一個核心關鍵詞。此次「人大釋法」是行政長官建議提請的，「人大釋法」反過來又進一步強化了行政長官的法律地位。根據香港國安法，香港設立國安委，行政長官擔任主席，這就加固和強化了行政長官的法律地位。此次「人大釋法」還重申了香港國安委的法律地位，宣稱香港國安委所作決定對香港立法、行政、司法均具有約束力，且不受司法審查。

作為香港國安委負責人，香港法院應就有關事項向行政長官申請證明書，這是此次「人大釋法」的關鍵之處，也是其別具匠心之處：此次「人大釋法」並沒有直接對行政長官建議提請釋法的事項作出判斷，而是進一步明確了香港涉國安案件審理相關程序，既避免了對香港法院的裁決再次作出評價，同時又實現了釋法的目的。在此過程中，行政長官法律地位再一次獲得了中央和國家層面的加持，當中亦蘊含了對強化行政主導、主動擔當作為的期待。

三是強調壓實香港的國安責任。「維護國家安全，人人有責」，各地方也應該積極履行好維護國家安全的責任，香港也不例外。有權必有責，權責相統一，職權的另一面是職責，香港維護國家安全的責任，完全靠中央和國家推動是不行的，香港自身也必須主動擔責、積極作為。

此次「人大釋法」強調了香港國安委的職權職責，進一步強化了行政長官職權，另一方面則是進一步壓實了香港的維護國家安全的責任，壓實了行政長官維護國家安全的責任。這是一般意義而言。

就是次「人大釋法」所涉「黎智英案」背景而言，也有一定的應對機制。根據此次解釋的第二條，「有關行為是否涉及國家安全或者有關證明材料是否涉及國家秘密」還有賴於香港法院的判斷，有賴於香港法院的配合。而香港特區法院的早前的判決，無疑是作出「否」的判斷，不申請證明書。那麼，涉國安案件被告聘請海外律師，是否落入需要向行政長官申請證明書事項範圍，若不點明，則尚存疑問，於是就有了解釋第三條。行政長官根據該條文履行職責即可解決。

總體而言，此次「人大釋法」激活、完善了一整套體制機制，沒有就涉國安案件被告人能否聘請海外律師直接下判斷，避免對香港三級法院一致立場的再評估、再判斷，整個邏輯鏈條環環相扣。或許在內地專家學者看來，一整套有效的體制機制遠比就某個事項直接作出判斷更有意義得多，影響更加深遠得多。

未來至少還有兩個方面是值得進一步觀察的：第一，這樣一整套體制機制需要一定條件，當特定的條件變化時，不排除會面臨新的問題；第二，此次「人大釋法」，更加突出和強調了行政長官在這套體制機制的核心角色和作用。而政治慣性、政治思維、政治傳統的改變不僅需要一定的條件，還是一個逐步改善的過程。此次「人大釋法」在實踐中很可能會遇見一些新情況、新問題，能否有效落實，還待進一步觀察。

作者分別為重慶大學法學院副教授、博士生導師；重慶大學法學院碩士研究生

堅定維護國安不動搖



有話要說 鄧清河

2022年12月30日，十三屆全國人大常委會第三十八次會議表決通過有關香港國安法第十四條和第四十七條的解釋。這是自香港國安法頒布實施以來，全國人大常委會首次對國安法條文作出解釋，清晰地闡明了國安法的立法原意和立法精神，體現出了中央全面準確貫徹「一國兩制」，維護國家安全的決心，意義深遠。本人對此堅決支持。

此次釋法，是由於特區法院批准黎智英聘請沒有本港全面執業資格的海外大律師為其辯護而引起。有關裁決對國家安全造成重大威脅，亦嚴重背離了國安法的立法精神。行政長官李家超隨即向中央提交報告，建議提請全國人大常委會釋法，人大常委會高效推進，審議通過了有關議案。

解釋明確了香港特別行政區維護國家安全委員會的權責；同時表明如特區法院在審理危害國家安全犯罪案件中遇有涉及有關行為是否涉及國家安全或有關證據材料是否涉及國家秘密的認定問題，應當向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書。若特區法院沒取得證明書，香港國安委應當根據香港國安法第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。

釋法一錘定音，明確權責，為此案

後續的判決提供了清晰的指引，也是對香港國安法的一次梳理與完善。

中共二十大報告指出，要「完善特別行政區司法制度和法律體系」，此次釋法便是對二十大報告的一次有力回應。香港國安法作為一條新法在香港實施，過程中難免會出現需要「具體情況具體分析」的新問題、新挑戰，執行起來也難免存在理解參差的問題。因此，人大常委會釋法的必要性就在於，它是站在國安法立法原意和精神的基礎上，對可能存在的漏洞進行了及時的修補，也起到了向執行方、公眾釋疑的效果，對於完善香港司法制度與法律體系、筑牢國家安全屏障有正向意義。

時代的車輪滾滾向前，不應該忘記的是，香港這幾年來所經歷的一切。外部勢力的干擾曾讓香港一度陷入黑暗，對香港的民生、經濟造成了沉重的打擊。幸得中央堅決出手，制定實施香港國安法，讓愛港者安、令亂港者懼；全面落實「愛國者治港」原則、完善特區選舉制度，讓香港得以恢復往日安寧，實現由亂到治的重大轉折，進入由治及興的新階段。

今次全國人大常委會的釋法，再次向香港市民派發「定心丸」，為排除外部勢力的干擾、為香港國安委以及特區政府依法維護國家主權、安全、發展利益提供了有力保障，相信香港的法治體系必將更加牢固，香港的明天也必將更加繁榮。

全國政協委員、香港深圳社團總會會長

推進粵港澳大灣區法治一體化建設



法政新思 葉海波

灣區通常指海岸線向內陸凹陷而形成的地理單元。「大灣區」的稱謂則用來描述在地理單元的基礎上疊加發展出的經濟、社會、科創和文化內涵。著名的國際大灣區莫不是依託天然的優良港口而發展成具有創新性、開放性、宜居性和國際化的濱海經濟形態。灣區經濟結構上的開放性、資源配置上的高效性及國際交往網絡的暢通性，使之成為引領創新和技術變革的核心，並具有強大的集聚力和溢功能。

世界灣區多如牛毛，能引領全球經濟和社會創新的灣區則不過紐約、三藩市和東京大灣區。灣區要充分利用優良港口而催生出有活力的濱海經濟帶，關鍵還在於具有良好的法治環境，以法治穩預期，固根本，利長遠，為在灣區投資、立業、持有和處置資產建立信用和信心。從這個意義上，灣區經濟帶雖然是依「水」而立，因高效便捷流動而成，但確是因法治而興。

面臨複雜的法治挑戰

粵港澳大灣區建設不僅僅是我國的區域經濟合作，而是具有全方位的國家戰略意義。若要建成世界一流的大灣區，必須營造一流的法治環境。具體而言，粵港澳

大灣區建設要全力推進法治的一體化。

與紐約等國際大灣區相比，粵港澳大灣區的港澳和內地九個城市處於「一國、兩制、三法域」的特殊制度環境之中，這使得粵港澳大灣區面臨非常複雜的法治挑戰。除了三地法制差異帶來的法律衝突外，最嚴重的挑戰表現在如下二個方面：一方面，粵港澳大灣區存在着法治級差現象，造成「木桶效應」。雖然同處於一國之內，但基於發展歷程的差異，港澳特別是香港的法治環境極為優良，長年在國際排名中居前列，法治是香港社會的核心價值，營造了香港極為良好的營商環境，吸引了廣泛的國際人才和資本的流入。

相較而言，雖然內地極為重視法治建設，法治被確立為國家的基本方略，全面依法治國和法治中國建設也被提上議事日程，但因社會快速轉型及長期的人治思維慣性的影響，目前法治並未真正成為內地社會的堅固共識，違反法治的作為時常出現。即使在廣東九個城市中，各個城市法治環境也參差不齊。這導致粵港澳大灣區存在着非常明顯的法治級差現象。這在客觀上拉低了粵港澳大灣區法治的水位，資源通常流向那些法治環境較佳的城市。與之伴隨的是，法治環境落後的城市也可能吸引特定的資源，在這些城市擇地而棲的資源進一步固化了這些城市落後的法治生態。

另一方面，粵港澳大灣區面臨着法治

政治化的困境。因為港澳特區保持原有的資本主義制度和生活方式不變，內地實行社會主義制度，在長達一個多世紀來的兩制對峙環境下，粵港澳大灣區建設中面臨的法治問題也通常被政治化的加以處理，這使得法治問題被裹脅在政治爭議之中，簡單化為立場之爭和制度優越性之爭，粵港澳大灣區城市之間特別是香港與內地城市之間因特定社會和政治事件的發生而互相矮化和污名化，城市間的信任並未全面建立。基於前述的法治水平級差現象和法治政治化的環境扭曲，粵港澳大灣區十個城市雖然地理相連，語言相通，文化交匯，但在矮化內地城市和污名化香港社會的背景下，灣區內部的要素尚無法自由的匯聚流動，而是偏向於匯聚於特定的城市，城市之間的聯通與聯動則非常弱，特別是人才間相互流動的意願並不強烈。

尊重法制差異，推進彼此包容相互合作的法治一體化建設是粵港澳大灣區突破法治困境的必然之路。雖然粵港澳大灣區面臨着兩制和三法域帶來的法治挑戰，但其優勢是粵港澳大灣區是在中國國家主權管轄之下，具備推進法治一體化的資源。一方面，法治是粵港澳大灣區十個城市的核心價值，粵港澳大灣區各城市共享法治價值，具有法治價值一體化的基本前提。無論香港、澳門還是內地九個城市，均以法治為核心價值。在香港，法治是其核心

價值，而在內地，法治也是社會主義核心價值觀的內容之一。更為重要的是，現行國家憲法在粵港澳大灣區全面實施，其第五條明確規定中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家。

法治一體化建設是破解之道

總之，全面依法治國是國家的基本方略，這一方略既契合香港高水平法治的基礎，也回應了粵港澳大灣區發展的內在需求。雖然粵港澳大灣區城市間法律存在着差別，但就法治而言，則不應當具有不同的認識。簡單而言，粵港澳大灣區各城市均應當堅守依法而治的最低標準，追求良法善治的治理目標，最大程度地維護公正的司法，確保司法機關依法獨立行使審判權，公正裁斷糾紛，維護良好的法治秩序。中央政府可以設置粵港澳大灣區各城市法治環境評價和建設機制，極速拉平各城市間法治水平的落差。另一方面，要加速推進粵港澳大灣區法治基礎設施的統一建設。

客觀而言，無論是法律建制，還是執法力量，大灣區各城市均建立了相對完備的體系，各自回應本城市治理的需要。但這些應因城市治理而創設的法治基礎設施，通常未考慮粵港澳大灣區發展的需要，一些制度設置形同斷頭路，完全未回應灣區內其他城市居民的需求。因此，越是完備的法制便越堅固地造成城市之間的壁壘和

分割，無法為城市間要素的流動創造法治條件。有鑒於此，應當在中央強有力的領導下，以身份和資格上的平等為標準對粵港澳大灣區各城市的法律制度加以審視，重點消除以身份確立的歧視性和不合理差別性規定，着力推進大灣區城市相互間在制度上的開放和對接，而非僅僅是推動內地城市對接銜接港澳的制度和機制。

質言之，粵港澳大灣區法治一體化建設首先是保證粵港澳大灣區內居民同質同量地同等享有國家憲法確立的基本權利，牢牢抓住灣區人民對美好生活的需求這一根本點，以公法制度為檢視的焦點，破解灣區各城市治理機構「畫地為牢式」的治理和權力思維。

除此之外，粵港澳大灣區各城市間場域和交易性法律制度的差異則可能形成一種基於法律的套利市場行為，這有助於法制間的競爭。國家可以因勢利導，充分利用市場主體的趨利特性，為其創設更廣泛的法律行為選擇空間，以此激活並聯結灣區各城市的法律制度，並在此基礎上強化三法域間的司法互助和協助機制。

（本文係深圳市建設中國特色社會主義先行示範區研究中心2022年重大課題「粵港澳大灣區法治環境」的階段性成果）

深圳市建設中國特色社會主義先行示範區研究中心研究員、深圳大學港澳基本法研究中心副主任