

# 「人大釋法」明權責息紛爭



## 議事論事 顧敏康

「解釋法律」是國家憲法賦予全國人民代表大會常務委員會的職權之一（以下簡稱「人大釋法」）。香港回歸25年，港人對「人大釋法」逐漸認同，這是一件好事。過去一些港人對「人大釋法」反響「負面」，主要是兩個原因：一是對基本法不了解、對香港回歸後的憲制變遷不了解；二是受到了反中亂港分子的刻意誤導。例如，第一次釋法（吳嘉玲案／居留權問題）後，有人認為只有當終審法院提請人大常委會對有關條款進行解釋時，人大常委會才可釋法；有人認為解釋法律是法院獨有的權力。這當然是非常錯誤的理解，香港法院判例也多次予以澄清。不過，隨着特區政府對國家憲法、基本法的普及宣傳，港人已經認識到「人大釋法」是香港法治的一部分。例如，此次人大常委會對國安法條文的解釋，很少看到負面反彈，表明人心所向。

從六次「人大釋法」看，可以歸納為幾類：第一類是先有法院判決，再有特區政府提交報告建議中央提請「人大釋法」，如第一次釋法（1999年，居留權問題）；第二類是人大主動釋法，如第二次釋法（2004年，政制發展問題）和第五次釋法（2016年，公職人員宣誓問題）；第三類是終審法院提請釋法，如第四次釋法（2011年，外交豁免權問題）；第四類是與司法審判無直接關係的釋法，如第三次釋法（2005年，行政長官任期問題）和這次與香港國安法立法原意有關的條文解釋。

## 「兩權」有機結合的典範

當然，分類僅僅說明形式多樣，但這些都是基本法與國安法明確規定的「人大釋法」。相比之下，第六次「人大釋法」具有特殊意義：第一，以前都是對基本法有關問題的解釋，這次是首次專門對國安法有關問題進行解釋；第二，這次「人大釋法」是中央全面管治權與特區高度自治有機結合的典範。

此次「人大釋法」緣起黎智英聘請英

國大狀為其辯護人。有人說：香港特區三級法院以普通法的慣常方式處理，未能全面準確理解和承擔起維護國家安全的法治責任。這種說法雖然值得商榷，但應該看到此次釋法為香港法院今後處理國安法案件提供了原則指引。當然，本文的焦點應該是行政長官建議中央提請「人大釋法」的關鍵問題，即政府認為有個問題必須提請「人大釋法」，那就是不具有香港特別行政區全面執業資格的外國律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題。

人大常委會從兩個條文解釋入手，即對香港國安法第十四條和第四十七條規定的含義和適用進行解釋。有關解釋不只是在重述條文本身，而且具有特別的含義。例如，對第十四條的解釋中強調了「香港特別行政區維護國家安全委員會作出的決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力。」又例如，對第四十七條的解釋中強調了法院「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」義務，明確了證明書的啟動機制。進而引出了最

為關鍵的資訊：不具有香港全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，屬於國安法第四十七條所規定的需要認定的問題，應當取得行政長官發出的證明書。如香港法院沒有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，香港維護國家安全委員會應當根據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。

此次釋法沒有就國安法案件被告可否聘用不具香港全面執業資格的外國律師擔任辯護作出直接回答，而是解讀了證明書的適用範圍，尤其是法院在審理國安法案件時若涉國家秘密及危害國安就須取得行政長官證明書，從而理清了國安委、行政長官、法院在處理國安法案件時的權責。而最為關鍵是，人大常委會將有關問題的處理權交由國安委，可根據具體案件情況進行個案處理。

例如，「人大釋法」指出，根據國安法第四十七條的規定，法院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。但如果法院認為某個國安法案件無需取得證明書，政府與法院存在不同意見，則國安委應當如何處理呢？是否應當由國安委對該等情況和問題作出相關判斷和決定？

筆者認為賦予國安委這個權責，就避免了今後再次尋求釋法。日後凡是涉及國安問題，主要由國安委進行判斷和定奪。就此而言，這個解釋意義重大。如果說，為香港制定國安法體現中央對香港的全面管治權的話，那麼，將有關證明書的處理權交給國安委則充分體現了中央政府對香港高度自治權的尊重，值得點讚！

當然，國安法在香港實施的時間不長，而隨着國安法案件的增加，一些法律上的疑問還是會出現，比如國安法的刑罰規定與認罪減刑的關係問題等。這就需要特區政府、法院、法律界人士更深入地學習和領會國安法；國安委可成立專門隊伍研究國安法，務求對涉及國安問題的案件作出正確合理的判斷和決定。

香江智匯秘書長、香港海外學人聯合會顧問

## 改革招標制度的幾點建議



## 政策思考 胡恩威

近年香港公共工程經常出現超支的情況，這和招標制度有密切關係。要改善超支，首先要知道目前香港公共工程整個運作流程：有關工程立項後，相關部門會進行前期研究和估價，並到立法會要求撥款，撥款之後具體執行，工程出現超支，又回到立法會申請追加撥款。香港公共工程的運作不少由土木工程拓展署和發展局等相關部門主導，有關的研究報告幾乎都會外判給英美國際顧問公司進行研究，研究報告完成之後，工程估價也是交給國際測量公司去負責，特區政府官員只是扮演一個外判者的角色。對比新加坡，新加坡官員要親自動手和顧問一起進行研究，官員甚至乎要先把前期研究做好，向全世界的承建商進行報價，就不同類型的工程評估出合理價格。例如新加坡樟宜機場的填海工程，不同於「價低者得」招標模式，而是用「議價模式」和日本承建商一起發展整個項目，官員們會直接參與工程。

## 顧問費與工程費應脫鉤

特區政府官員在公共工程扮演着一個相對抽離的角色。過去二十多年香港的大型基建，基本上都是那幾家外國公司透過外判模式直接負責，所有責任都落在顧問身上。但如果要進行有效的成本控制，不論在招標或外判之前，其實都需要官員參與，成為主體負責人。新加坡的外判模式是需要政府和學術團體合作，涉及知識轉移，甚至乎要和本地技術公司合作。香港目前的招標制度並沒有很好地體現這一觀念，偏重「價低者得」，而且對總體上的參與而且就算工程超支，也不需要有任何人負責任。

那麼看看香港目前大型公共工程的頂層建築，發展局是政策局，庫務局和財政司需要進行財務審核，律政司負責草擬招標合約。招標合約多年來沒有怎樣革新，很多都是仍然沿用世紀九十年代的模式。那麼便出現了一個問題：目前香港仍然是顧問費與工程

費掛鉤的，所以工程費越高、顧問費便相應提高。這種模式並不合理，應該是顧問費與工程費脫鉤，不同類型的工程應該有不同類型的顧問收費標準，才是合理。

近年政府雖然引入Design and Build（設計與承建）的模式，例如政府總部便是根據這個模式興建。但是這個模式在品質控制、設計應用和維修保養等方面，似乎並沒有達到一個最理想的模式。有些公共工程是Design Build and Operate，即是經營也是由設計和承辦者一起去修，所以他們在構思設計的時候會考慮到維修保養的事情。

特區政府現在沒有一個公共工程整全的思考概念。就像沒有一個真正的業主，因為負責工程的部門只是負責工程，工程竣工後便會交給使用政府部門去管理。管理者在設計上只能提供意見，並不能主導整個工程的發展方向。改革香港的招標制度，首先要釐定目標，就是從公共資源財務管理上，如何節省資源？為什麼香港很多公共工程超支？就是因為相關負責的主要官員根本不需要負任何責任。而且香港庫房財政充裕，很多時候大家為了省時間、為了行政方便，便任由超支出現，但是香港未來將會面對很大的財政挑戰。若果是在新加坡，官員至少需要長時間研究，經過不同的推演，才會進入真正落實的過程。而且香港官員從來沒有親自處理過這樣龐大規模的工程，單單依靠英美顧問去做研究，其實風險非常之大。

所以香港改革招標制度，第一，需要由制度建設開始。即是說：庫務局和財政司需要對公共工程開支控制，落實做一些研究，借鑒內地以及新加坡的一些前期研究經驗。

第二，在顧問角色上，政府官員在什麼情況之下需要找顧問？顧問的功能和角色應該怎樣？如何加強大學、學者參與政府公共工程的前期研究？能解決這些問題，就能節省更多不必要的外判開支。

第三，從工程成本控制上，政府更應該培養自身的公務員，提升他們和學術界合作，進行一些實質的考察和研究，才能夠在立項之前，對項目有着真實確切的了解。

第四，立法會也有責任去理解公共工程

開支的最新情況。例如香港現在的公共工程開支，平均是內地的五至十倍。這個五至十倍是因為香港沒有輸入外勞而導致嗎？是因為建築材料費太貴嗎？是因為什麼原因會和內地的建築費用相差這麼遠？和深圳僅一河之隔，為何會出現五至十倍的差異？

第五，前期研究的設計指引，例如用什麼材料才是符合成本效益？舉個例子，政府近年大量興建一些無障礙電梯。這些無障礙電梯的設計是否太過花巧？為什麼在公路旁邊興建一座玻璃電梯，而不是簡簡單單達至最基本升降功能的電梯就已足夠？這些工程如何能夠控制成本？

## 政府要做好「把關者」角色

香港未來面對很嚴峻的財務挑戰，未來公共工程需要重新思考。另一個更重要的是政府通常聘用的顧問公司，來來去去都是幾家英美公司，如何培養本地顧問公司？如何結合政府產學研的政策路向？引進更多大學、學術機構與中小型顧問公司合作，爭取經驗。可以借鑒新加坡經驗，就是讓香港中小型公司帶頭和國際大型公司合作，並要有學術界、專業、國際三結合，進行大型工程，變成一個研究個案，才能夠真正提升香港的競爭力。

香港目前的情況仍是外判給數家英美顧問公司，而不是製造更加多機會去發展香港官員自身的能力，重啟成本控制以及優質工程的基本理念。而政務官在政策局裏面應該扮演「把關者」角色，提交上立法會審批的文件都是由政策局的政務官直接處理。所以未來政務官的訓練，應該加強他們的專業化，令他們對國際最新工程模式的發展有更多理解，建立他們在公共工程招標的各種專業技能。

長遠來說，由特區政府與工程公司簽署的合約合同，在工程監督、財務管理，以及成本控制上，要有一個更科學化及以目標為本的考量。而目標就是用最合理的價錢製造最優質的公共工程給市民，這個才是真正目標，而新加坡正因為能夠做到這一點，所以可作為香港學習借鑒的對象。

全國港澳研究會會員

## 黎智英海外律師言行「力證」人大釋法必要

## 議論風生 文兆基

英國廣播公司（BBC）日前報道，被控「勾結外國和境外勢力危害國家安全」罪的壹傳媒創辦人黎智英，其國際律師團隊曾致函英國首相蘇納克，希望能在案件審訊前進行緊急會面，商討「確保黎智英獲釋的方法」。BBC及後述首席卓雅敏曾與律師團隊會面，並要求「香港當局必須停止針對包括黎智英在內的民主派聲音」云云。

香港國安法頒布實施後，社會雖實現由亂到治的重大轉折，反中亂港勢力樹倒猢猻散。但香港面臨新的國際形勢，部分西方國家為了保住其全球霸權，用盡各種方法意圖遏止中國崛起。在此情況之下，香港作為中國一個特別行政區，境外勢力自然想方設法透過干預香港事務來打壓中國。其中一個方法，便是利用反中亂港分子涉嫌觸犯香港國安法做文章，他們將疑犯美化為所謂的「民主鬥士」，再誣稱對方因為政治異見而被特區政府針對，意圖利用外交和國際輿論壓力逼使特區政府讓步，從而保住他們所扶植的馬前卒。

此事反映部分英國政客，似乎仍然做着「日不落帝國」的舊夢，忘記我國當今已非百多年前積弱的晚清，即使他們不斷標榜黎智英持有英國國籍，但基本法保障香港特區享有獨立的司法權，在法律面前人人平等的原則下，任何人不論任何身份、任何國籍都不可能凌駕於法律。

另一方面，任何人與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，對香港特別行政區政府或者中華人民共和國制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果，或者通過各種非法方式引發香港特別行政區居民

對中央人民政府或者香港特別行政區政府的憎恨並可能造成嚴重後果，即屬涉嫌觸犯香港國安法第二十九條「勾結外國勢力危害國家安全」罪。

換言之，先不論黎智英早前被起訴的案件是否罪成，現在其律師團隊為了讓他能夠獲釋，主動勾結英國政府官員，恣意對方嚴重阻撓香港特區政府執法，以及發表失實言論，藉此引發不明真相的香港居民憎恨特區政府，行為本身就已構成「勾結外國和境外勢力」。特區政府除了發表聲明譴責外，警方更應該展開調查，若發現所謂國際律師團隊的行動，事先獲黎智英本人授權，便應採取法律行動，並根據國安法第三十八條，通緝參與此次勾結境外勢力行動的海外成員。

今次黎智英的律師團隊公然勾結外國勢力，已用事實證明，容許沒有本地全面執業資格的外國律師以任何形式參與國安案件，即使該案不涉及國家機密，亦有可能在主動或被動的情況下，成為國安法第四十三條實施細則定義下的「外國代理人」，藉此讓境外勢力有機會以各種方式干預香港司法，甚至是妨礙司法公正，構成國家安全漏洞和風險。

因此，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，釐清權責，提供清晰途徑讓香港特區自行解決有關爭議，實在有其必要。黎智英聘用外國律師一事，若法院沒有取得行政長官發出的證明書，香港國安委應當根據國安法第四十七條的規定履行法定職責，對有關問題作出判斷和決定。另外，特區政府亦盡快提出修訂《法律執業者條例》，以完善維護國家安全的本地相關法律制度。

時事評論員

## 美國處理台灣問題力不從心



## 知微篇 周八駿

台灣媒體去年12月20日發表一篇美國「進攻性現實主義」代表米爾斯海默（John Mearsheimer）的專訪。米爾斯海默重彈他一貫宣揚美國必定遏制中國、中國不可能和平崛起的老調，同時提出一個新觀點——美國必須為台灣提供「核保護傘」以阻止大陸武力統一台灣。

在美國戰略界，主張美國「保衛」台灣者不止米爾斯海默一人。米爾斯海默加入該類主張者陣營，反映美國戰略界在台灣問題上「鷹派」已佔上風。

然而，值得注意的是，米爾斯海默一方面主張美國把「台灣放進「核保護傘」內，讓中國充分了解，一旦他們攻擊台灣，會上升到核衝突」；另一方面堅稱台灣必須

保持現狀，並且闡明「美國想要一個維持現狀的台灣，背後有兩個重要戰略因素」。

這是兩個國際政治學者耳熟能詳的老套依據。一是，如果台灣「落入」中國，而美國什麼都不做，則將使美國在東亞的盟友對美國提供安全保證大失信心。二是，在戰略上，美國必須努力把中國軍力留在所謂的「第一島鏈」內，要做到這一點，台灣不可或缺。

首先，中美雙方在台灣問題的得失是不能相提並論的。美國退出台灣，損失的是美國的聲譽以及在東亞盟國心目中的威信。若中國不能實現祖國完全統一，後果則是損失國家獨立和民族生存。我國國防部長魏鳳和曾先後兩次面告美國國防部長，若和平統一行不通，則中國必將以非和平方式統一，對中國來說，其意義猶如美國的南北戰爭。

因此，美國為台灣提供「核保護傘」，

不僅不可能阻嚇中國人民實現祖國完全統一的決心和意志，相反，只會加劇台海局勢，使美方維持台灣現狀的意願落空。

中國人民解放軍海軍和空軍已經衝破「第一島鏈」，台灣已經失去其作為美國的所謂「不沉的航空母艦」的作用。所以，米爾斯海默等要求台灣維持現狀，不啻一廂情願。進一步分析，是反映美國戰略界明白，美國無力同時對付中國和俄羅斯。

米爾斯海默一再表示，中國是美國的主要對手，美西方對待俄羅斯的一系列舉措，是把俄推向中國。總統拜登不承認美國政府對待俄羅斯是犯了戰略性錯誤，但是，他也擔心，一旦中國加快統一進程，其中一個選項是非和平方式，那麼，美國同時在戰場上應付中俄則力不從心。

在2022年即將結束的時候，米爾斯海默主張美國向台灣提供「核保護傘」，其意圖是滯緩中國統一進程。但是，其實際

效果則是縱容「台獨」分裂勢力。

儘管就拜登而言，2023年仍以打敗俄羅斯為首要任務，但是，白宮不僅沒有暫時收斂對「台獨」分裂勢力的支持，相反，變本加厲。拜登2022年12月23日簽署國會參眾兩院表決通過的《2023年度國防授權法案》（NDAA）。涉台部分超過50頁，內容涉及軍事援助、對台軍售、反制中國所謂「脅迫」及美台交流等一系列議題。法案納入尚在美國審議的《台灣政策法》部分條文，授權2023年至2027年通過美國國務院「外國軍事融資」計劃，提供台灣100億美元無償軍援，每年至多20億美元。NDAA還要美相關部門負責人，擬定因應北京信息戰、網絡攻擊、傳統文宣戰以及推動「統一戰線」的舉措；要求美國總統在該法案生效180天內建立跨部會小組，在經濟上對抗中國。NDAA支持台灣參加國際組織，敦促美行政部門努力擴大美台經濟

聯繫。

中國政府和軍方的反應是明確、堅定和強烈的。外交部發言人敦促美方摒棄冷戰零和思維和意識形態偏見，客觀理性看待中國發展和中美關係，不得實施有關法案中的涉華消滅條款。國防部發言人警告「這只會嚴重危害台海地區和平穩定，推高中美軍事對抗風險。」

美國共和黨佔據國會眾議院多數後，共和民主兩黨的鬥爭勢必不斷惡化。不能排除共和黨籍眾議院議長麥卡錫步民主黨籍前任佩洛西後塵竄台。即使2023年台海不至於被美方點燃戰火，但是，逼近戰爭邊緣的概率頻高。祖國遲一天實現完全統一，台海被美國開啟戰端的風險便增一分。

中國人民解放軍東部戰區2023年元旦前舉行圍台軍事演習，再次展示中國人民和軍隊保護國家核心利益的決心不動搖。

資深評論員、博士