

突破小利益格局 維護全社會福祉

——駁抹黑重塑區議會言論 系列評論之二

銳評
陳鋒

特區政府公布的完善地區治理建議方案，對區議會的組成、選舉方式、履職監察等層面，全面進行重塑，目的是要回歸基本法的初心，提升地區治理能力，強化政策落實效能，以更好地服務市民。方案公布後得到各界積極支持，但反中亂港勢力也在進行極力的抹黑，例如針對擴大選區，以及由地區民政事務專員擔任區議會主席等進行攻擊，散播什麼「壓縮民主」、「行政專權」等等言論，意圖影響市民的觀感，以破壞整個區議會的重塑，對此有必要進行澄清和駁斥。

一：擴大選區等同「壓縮民主」？

此次重新設計區議會的組成方式，確立了區議會由委任、地區委員會界別選舉、地區直選等方式產生。尤其值得關注的是，政府建議將全港分為44個區議會地方選區，採用「雙議席單票制」，由當區地方選區選民選出。有人對此聲稱，現屆區議會有

452個選區，大幅縮減直選選區是在「破壞民主」，讓民意無法更有效通過選舉來表達云云。

選區越多，就代表民主成分越多嗎？首先，這類論調忽略了一個根本因素，也就是區議會並非所謂的「二級議會」，根據基本法規定，它只是一個接受諮詢及提供服務的「非政權性的區域組織」，不能和美英等國家的「地區議會」的選舉模式作直接比較。其次，雖然是諮詢性組織，但政府的新方案仍然賦予了重塑後的區議會，具有全港性地區直接選舉的成分，也就是說，全香港任何市民只要符合登記選民的資格，就不存在「無法投票選舉區議員」的問題，其民主權利沒有受到絲毫損害。

最後，如果從區議會發展的歷史去觀察，就可以看到區議會選區劃分早已備受詬病。例如2019年區議會一般選舉的標準人口基數為每個選區16599人，選區內的人口不得偏離標準人口基數的25%，即人口數字的許可幅度為12449人至20749人。

這種安排導致過去每一屆區議會都要對最少100個選區進行重新劃分。一萬多人就選出一個區議員，且不說其代表性有多少，更大的問題在於，導致區議會議席嚴重「碎片化」，破壞了原地區的完整性，「一屋兩兩選區」（如天水圍天盛苑）的問題比比皆是。這也導致一些區議員以鄰為壑，缺乏大局意識，並不能真正維護好社區的整體利益。

重劃後的區議會選區將合併成44個較大選區，候選人將需要爭取更大範圍的居民支持，可令議員更具大局思維，更宏觀地處理地區事務。事實上這對所謂的「小黨」並非壞事，雖然需要服務的對象多了，但也是提高影響力的更好的機會。更何況，只要真心實意服務居民，「素人」都可能當選立法會議員，又何必憂慮萬人的選區？小黨空間仍然十分廣闊，不會也不可能被「扼殺」。

優化區議會的組成，其中一個關注點在於，十八個區議會的主席，由地區民政事務專員（DO）擔任。一些人對此認為，

民政事務專員是由政府委任，區議會主席又是由專員擔任，將來只會令「行政權獨大」云云。這類言論實際上是沿襲了過去反中亂港勢力聲稱的「香港三權分立」觀念，更是錯誤理解區議會的性質。

二：專員任主席是「行政專權」？

首先，還是要回到基本法的原先規定，區議會不是地區性「議會」。而不論回歸前還是回歸後，沒有任何法律賦予區議會有「制衡行政權」的角色。區議會「非政權性的區域組織」的定位，意味着它永遠不可能成為反中亂港勢力口中的「議會」。其次，接受諮詢、提供服務才是區議會最大的職能，但另一方面區議會手中又不掌握實質的資源，而是要靠特區政府提供，那麼，光靠區議會自己又如何發揮出最大的功能？

改革後的區議會會令政府更有效地策劃和推展地區服務，亦因區議會不再有管理或撥款審批職能，這些職能回歸政府，

符合行政主導，並可有效防止部分區議員濫用有關權力，阻礙政府施政。而由當區民政事務專員擔任區議會主席，可確保地區事務進行諮詢的主導權在政府手中，亦可更好地統籌區議會、「三會」，令他們互相配合，產生協同效應，目的是更有效服務市民。

很多人沒有留意到，一直以來民政事務專員承擔非常重要的角色，而新一屆特區政府上任後，決定成立十八區「關愛隊」，而民政事務專員又是每一區「關愛隊」小隊的總指揮，根據政策優次和地區需要指示「關愛隊」的工作。「關愛隊」與區議會許多工作有交集，整合在一起，顯然比各自為政更有助於居民利益。

重塑後的區議會，根本目的是要改善地區治理，更好地服務香港市民。在一整套機制之下，一個前所未有的優越地區治理架構得以呈現在公眾面前。我們有理由相信，在新制度下，必將有助於良政善治的實現，港人的利益也將能得到更好的保障。

重塑區議會保障香港根本利益


議事論事
葉建明

行政長官李家超日前公布完善地區治理建議方案，重塑區議會並強化地區治理架構。

重塑區議會符合香港根本利益。香港的根本利益是什麼？是發展，是繁榮，是市民擁有幸福美好的生活，是香港保持東方之珠的璀璨，而發展繁榮需要社會穩定做保障。正如國務院港澳辦主任夏寶龍所指出：「沒有安全和穩定，一切都無從談起」。這是香港多年經驗教訓的總結，也越來越成為關心香港發展的廣大市民的共識。追求社會穩定、安居樂業，毋庸置疑成為今天市民的強烈願望。

保障「國安」「港安」「家安」

李家超強調，重塑區議會要符合三個指導原則，即國家安全必須放在首位、全面落实「愛國者治港」原則，以及充分體現行政主導。將國家安全放在區議會改革的首位，正是希望通過保障「國安」、「港安」實現「家安」，最終達至香港長治久安，實現長期繁榮穩定的目標。守護香港繁榮穩定，就是守護七百多萬香港居民的切身利益，也是保障所有在香港投資興業者的長遠利益。

「愛國者治港」原則也是樸素的真理，政治常識。只有愛國者才會從國家利益、香港利益、香港市民利益考慮。「愛國者治港」是實現「國安」、「港安」和「家安」的必要條件。2019年黑暴和第六屆區議會亂象叢生的深刻教訓，印證了這一最基本的道理。

為此，區議會引入資格審查制度是必要的門檻。那種靠喊口號，比激進，比民粹，一邊拿着政府的公帑，一邊竭力阻撓政府施政的人，是香港基層治理的蛀蟲，必須通過制度的改革將他們阻擋在區議會之外。同時，重塑的區議會引入履職監察制度，對一些行為表現不符合公眾期望的區議員啟動調查，加強區議員的問責和透明度，確保區議員履行其應有的職責，也是對香港和香港基層市民負責任的表現。

新一屆區議員將從四個渠道產生，包括「委任」、「地區委員會界別」、「地方選區」，以及27席「當然議員」。與此同時，「地方選區」將由單議席單票制改為雙議席單票制，將小選區合併成較大選區。這一切的改革並不是西方某些媒體所宣稱的「民主倒退」，相反，它符合香港自身實際情況，符合香港民主進程，符合香港市民希望和根本利益，是高質量民主的體現，是真實民意的反映。

循不同途徑產生區議員，體現區議會組成的多元化，是香港這個多元社會的映照。它能吸納更廣泛的聲音、不同視野的人參與，有更多不同能力與專長的人共同服務市民。在行政主導下，能在市民根本利益一致的基礎上達成共識，形成基層治理的最大公約數，最終完善地區治理，實現市民利益最大化。這才是民主的真諦和實現民主的真正結果，是政府施政「以結果為目標」的詮釋。

有反中亂港分子進入區議會才能體現「民主」嗎？當然不是。「一人一票」的民主迷思必須打破。第六屆區議會選舉，反中亂港勢力借助黑暴的勢頭，利用選舉制度的漏洞奪取大量議席，這是民主的表達嗎？當然不

是，這是對民意的極度扭曲。他們佔據區議會平台，不考慮服務市民所需，反而站在市民對立面，以干擾破壞政府施政為目的，嚴重損害市民利益。這當然不是廣大市民需要的「民主」，更不是市民期待的民主結果。

李家超表示，現有制度只會排除一種人加入區議會，「就是那些背叛香港利益、破壞國家安全、『攪炒』、支持『黑暴』、與香港利益相違背、與市民利益相違背的人」，強調「資格審查」「與政見無關」，不要有任何誤導。

愛國者可更好服務市民

多元社會是香港特色，中央一直強調，每位香港居民都是「愛國者治港」的參與者、實踐者、受益者，而不是旁觀者。「愛國者治港」是搞「五光十色」，是具有多樣性的，絕不是要搞「清一色」。真正有心服務基層市民，為市民辦實事，願意為「一國兩制」實踐添磚加瓦，為香港長期繁榮穩定做出努力的人，都有條件進入區議會，而且現在比過去更有條件加入。畢竟比激進比民粹比暴力的噩夢已經結束，今天要比的是真實能力和真誠服務市民的一顆心。這才是香港民主的真正表達。

所有港人都需要清楚的認知，無論是出發點還是落腳點，區議會改革都只有一個目標，那就是維護香港的根本利益和港人的長遠利益。所有的改革手段，都必將服務於這一根本利益。支持區議會重塑，就是支持「一國兩制」行穩致遠，香港長期繁榮穩定。最大的受益者，難道不是我們嗎？

全國政協委員、香港島各界聯合會常務副理事長

重回初心的地區治理改革


有話要說
劉佩玉

特區政府日前公布完善地區治理建議方案，重塑區議會。筆者作為現屆深水埗區議員、議會監察召集人，認為方案有助提升地區基層治理效能，落實「愛國者治港」原則，令區議會回歸基本法第九十七條規定的定位和職能，體現行政主導，更好地發揮服務社區，改善民生的初心。

過去的區議會組成方法存有不少缺陷和漏洞，讓反中亂港分子通過控制區議會，阻撓政府施政，甚至將區議會當作顛覆國家政權和特區政府的舞台。以筆者所屬的深水埗區議會為例，反中亂港分子處處與警方對抗，逢政府必反，更經常散播「港獨」言論；甚至有亂港區議員在辦事處張貼辱華標語、公開發表辱華言論，損害民族感情；更有人在會議期間公然飲酒，把處理社區事務、民生事務的會議室當作「派對房間」。

特區政府以國家安全作為重塑區議會的首要指導原則，完全必要。加入地區委員會界別選舉、地方選區的候選人需得到「三會」提名的要求，並引入區議員資格審查制度，才能切實把好「入關關」，防止反中亂港分子混入區議會，確保國家安全及全面落实「愛國者治港」原則。

向優質民主方向發展

新一屆區議會採取「委任+間選+直選」的方式組成，此舉可以吸納不同背景、有地區動員力及具專業背景的愛國愛港人士加入區議會，有助區議會「去政治化」，以及更具廣泛代表及均衡參與，令區議會朝向優質民主的方向發展，有利香港的整體發展。

筆者認為，區議會必須重回基本法第九十七條規定的「非政權性的區域組織」定位，回復「接受諮詢」和「提供服務」的職能，更好發揮地區力量，此舉有助特區政府進一步完善地區治理架構，提升地區治理能力，協助特區政府進行基層治理打通政策落地的「最後一公里」，讓市民獲得更貼心及貼地的地區服務，增加幸福感和獲得感。

特區政府提出的重塑區議會方案不但是撥亂反正，更充分體現了行政長官提出的完善地區治理三個指導原則：國家安全必須放在首位，全面落实「愛國者治港」原則和充分體現行政主導。改革區議會不應以直選議席多少，作為衡量其受性和代表性的標準，而是區議會是否做到為民謀福祉、改善民生的初心。筆者期望，新一屆區議會可與特區政府攜手合作，努力做好基層治理，改善民生，造福市民。

深水埗區議員、議會監察召集人

國安刑法的屬地管轄與屬人管轄


法政新思
章小杉

4月25日，最高人民檢察院公布，台灣地區犯罪嫌疑犯楊智淵涉嫌分裂國家罪一案，由浙江省溫州市國家安全局偵查終結，移送溫州市檢察院審查起訴，日前，溫州市檢察院以涉嫌分裂國家罪批准逮捕楊智淵。幾乎同一時間，日本媒體披露，一名香港留學生，因在日留學期間於社交媒體上發布煽動「港獨」的貼文，返港後被香港警方以涉嫌煽動分裂國家罪逮捕。兩起逮捕行動引起廣泛的關注。有看客表示費解，何以大陸法律能夠追究台灣居民的刑事責任，何以香港法律能夠規管於日本作出的行為。其實，對於專業人士而言，兩起逮捕行動都在法理之內。我們不妨借這兩起事件來了解刑法的管轄原則。

刑法的管轄主要可分為四種：屬地管轄、屬人管轄、保護管轄和普遍管轄。其中，屬地管轄是最基本和最常見的管轄原則。所謂屬地管轄，是指國家對發生在本國境內的犯罪活動，不論犯罪行為人的國籍或戶籍，都有管轄權。屬地管轄既是國

家主權的體現，也是維護本國秩序和國民利益所必需。《中華人民共和國刑法》（簡稱《刑法》）第六條第一款規定：「凡在中華人民共和國領域內犯罪的，除法律有特別規定的以外，都適用本法。」這便是屬地管轄的規定。《香港國安法》第三十六條作了類似的規定。

《刑法》之下的屬地管轄，有兩點值得注意：一是領域指國境內的全部區域，包括領陸、領水和領空。毫無疑問，香港、澳門和台灣都屬於中國領域內。只不過，因有《香港基本法》和《澳門基本法》的特別規定，《刑法》不適用於香港特區和澳門特區。但《刑法》不適用於港澳特區，不等於說港澳特區居民在內地犯罪不受《刑法》規管。二是犯罪的行為或結果，只要有一項發生在中國領域內的，就認為是在中國領域內犯罪。當犯罪的預備、實施或後果，其中有一項發生在內地/大陸，就可受《刑法》的規管。以上，雖世紀末轟動全國的「世紀大劫案」為例，個人主義的犯罪行為發生在香港，但犯罪的預謀和策劃發生在內地，據此可認為在內地犯罪，因而可適用《刑法》。

所謂屬人管轄，是指國家對本國人在外國的犯罪活動有管轄權。根據屬人管轄原則，本國公民身在外國也有遵守本國法

律的義務。《刑法》第七條第一款規定：「中華人民共和國公民在中華人民共和國領域外犯本法規定之罪的，適用本法，但是按本法規定的最高刑為三年以下有期徒刑的，可以不予追究。」這便是屬人管轄的規定。《香港國安法》第三十七條作了類似的規定。《刑法》之下的屬人管轄並不以雙重犯罪為原則，也就是說，中國公民在國外作出違反《刑法》的行為，不論在當地是否構成犯罪，都可受《刑法》的追究。香港永久性居民在香港以外作出《香港國安法》規定的犯罪行為，可受《香港國安法》的追究。

無「法外之地」「法外之人」

所謂保護管轄，是指國家對在外國發生的針對本國或本國公民的犯罪活動有管轄權。保護管轄原則旨在保護本國和本國公民的權益。《刑法》第八條規定：「外國人在中華人民共和國領域外對中華人民共和國國家或者公民犯罪，而按本法規定的最低刑為三年以上有期徒刑的，可以適用本法，但是按照犯罪地的法律不受處罰的除外。」這便是保護管轄的規定。《香港國安法》第三十八條同樣確立了保護管轄原則，唯其適用範圍更廣。非香港永久性居

民在香港以外針對香港特區作出《香港國安法》規定的犯罪行為，即使依據行為地的法律不構成犯罪或不處罰，亦可受《香港國安法》的追究。

所謂普遍管轄，是指國家對國際條約所規定的侵犯各國共同利益的犯罪，不論犯罪行為人的國籍和犯罪行為發生的地點，都有管轄權。普遍管轄原則旨在預防和懲治國際犯罪。《刑法》第九條規定：「對於中華人民共和國締結或者參加的國際條約所規定的罪行，中華人民共和國在所承擔條約義務的範圍內行使刑事管轄權的，適用本法。」這便是普遍管轄的規定。目前，普遍管轄主要適用於海盜、恐怖活動、劫持航空器、種族滅絕等國際罪行。

了解刑法的管轄原則，便知前述兩起逮捕行動符合法律的規定。特區執法部門對香港留日學生的逮捕，既有屬地管轄的成分，也有屬人管轄的成分。一方面，雖然於社交媒體上發文煽動「港獨」的行為是在日本作出的，但是網絡犯罪的特點在於，犯罪行為或僅發生在某個國家，犯罪結果卻可能發生在世界各地。在網絡上煽動「港獨」，犯罪結果波及香港特區，即可認為在香港特區犯罪，因而，根據屬地管轄原則，可受《香港國

安法》規管。另一方面，根據屬人管轄原則，香港永久性居民在香港境外也有遵守《香港國安法》的義務。香港永久性居民在境外作出《香港國安法》規定的犯罪行為，可受《香港國安法》的追究。身處境外並不能豁免香港永久性居民遵守《香港國安法》的義務。

在這個國安風險日益凸顯的年代，普通人亦有必要了解國安刑法的管轄原則，以免「誤墮法網」。屬地管轄原則告誡我們，除外交特權外，沒有所謂的「身份特權」，置身何地便應遵守當地的法律。在中國（內地/大陸），外國人或港澳台居民的身份無法提供刑事免責。屬人管轄原則告誡我們，即使置身國外/境外，也不能忽視本國/本地的刑法。中國人在外國同樣需要遵守中國的刑法。保護管轄和普遍管轄告誡我們，任何人在任何地點作出侵害其他國家或其他國家公民的行為，都可能受到被侵害的國家的法律的追究。外國人在國外針對中國或中國公民犯罪，可受中國法律的追究。通過確立屬地管轄、屬人管轄、保護管轄和普遍管轄，刑法編織了一張嚴密而周全的法網，確保沒有「法外之地」和「法外之人」。

廣東外語外貿大學法學院講師