

「一地兩檢」法律透視

梁美芬 香港城市大學法學院副教授 香港基本法教育協會會長

「一地兩檢」主要是不同司法管轄區在執法上的協作，國際上非常普遍，主要都是為了不同地區人民交通上的便利。只要大家拋開政治偏見，開放眼界，看看世界及過往深圳灣口岸的成功實踐，落實一地兩檢並不會侵害「一國兩制」，反而可促進「一國兩制」的成功。

近日有消息傳出政府將分兩個階段推出「一地兩檢」方案，令「一地兩檢」再次引起公眾熾熱的討論。

其實，「一地兩檢」並不是什麼新產物，世界各地都有類似的經驗。「一地兩檢」，顧名思義就是進出境執法機關集中於同一地區辦公，共用一處查驗場地，雙方按各自的法律法規實施查驗，進行清關手續，為的是為兩地或兩國人民在交通上的便利。如今在世界各地實行類似的關卡模式很多，透過不同的運作模式皆能達到異曲同工之妙，一樣可以實行「一地兩檢」。最重要是選擇一個模式既能符合基本法及最吻合「一國兩制」的情況，獲中央及香港政府的同意，日後方能順暢執行。為了讓公眾更能了解各大模式涉及的法律問題，現逐一分析之：

中央授權模式

根據基本法第20條：「香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力。」

即是全國人大常委會可以授權香港執法人員代內地機關進行通關及檢疫執法。倡議者認為這樣做，既符合基本法「一國兩制」、「港人治港」的要求，也可以消除港人擔憂內地執法機關在港執法的隱憂。但問題是，香港的法律與內地的法律體制並不相同，所適用的原則也不完全一致。不同的理念就會導致不同的執法效果。要香港執法人員去執行內地法律，對香港難，對內地也難，而且，出入境問題涉及國家安全，

筆者相信中央難以授權香港人員進行。

「一地兩檢」完全管轄模式（Juxtaposed Control）

如果中央授權模式不可取，亦有人倡議參考英法的完全管轄權模式。由於歐盟相對來說是一個完整的體系，雖然英國沒有加入申根區（Schengen Area），但英法隧道貫通，「歐洲之星」的運行就是一個好例子。英法於2003年2月4日在巴黎簽訂的Le Touquet Treaty（「條約」），是兩國數個陸路出入境管理的法律依據。而在2011年5月24日，雙方於巴黎簽訂了更新版的協議。英法兩國有關人員在對方境內設置專區，不但可以執行邊境職務，還有拘捕及扣留權，甚至雙方法庭的逮捕令也有效。條約第4條規定雙方平均每兩年檢視各自的條例；條約第7條規定基於安全問題，有關的設施、武器的使用也要事先知會對方，例如2013年英國限制非法入境者跨過英法隧道的湧入。

局部管轄模式（Preclearance Model）

由於英法的全面管轄權模式始終與「一國兩制」的情況不盡相同，亦有人提出美加的局部管轄權方案。根據2015年4月27日版本的《加拿大境外入境審查法》（「境外法」），其中第2條，有關人員在對方境內專區局部執法，主要針對過境旅客及貨物處理通關、入境、公共衛生、食物檢查及動植物衛生事宜，包括罰款，即所謂ICQ（Immigration, Customs and Quarantine）

但不包括刑事法相關事宜。相比起英法兩國的協議，加拿大的法案更清楚寫明容許美國的執法人員在加拿大指定的專區內進行兩國同意的範圍之下去執法。境外入境審查（Preclearance）專員可根據此法要求加拿大官員協助以行使搜索、搜查、沒收、拘留行動，而加拿大官員亦可根據境外法第13條採取上述行動。

美國早在1952年就與加拿大達成協議，在多倫多機場首先實施，之後與6個國家，多達15個城市簽訂協議。根據協議，除了ICQ的範圍外，在加拿大的「境外入境檢查」專區實行的是加拿大法律，美方人員沒有ICQ外的其他執法權力。例如刑事犯罪（arrestable offence），是否觸犯謀殺、打劫或其他事項，美國人員方面是不包括這類型的管轄權，不會執行這方面的執法工作。美方會把疑犯移交給加拿大執法人員處理。但美國人員做了的決定，在加拿大是不可以司法覆核的。內地看待入境等問題涉及國家安全，內地是否願意為香港一部分人的政治憂慮而開先例，接受局部管轄權方案？筆者認為難度甚高。因此亦有人曾提出索性透過附件三，加入全國性相關法律適用香港的方案。

基本法附件三模式

根據基本法第18（3）條，「全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。」

可以引入本法規定「不屬於香港特區自治範圍」的中國全國性法律。例如，特區政府可以將內地的《中華人民共和國出境入境管理法》加入基本法附件三

後，香港再立法授權內地人員在西九特定範圍內執行清關手續。倡議者認為若內地人員來港執行清關手續，必須受到香港法例授權。透過立法實施，使之成為香港法律的一部分，當然就不會違反香港的自治範圍的權力。

但為「一地兩檢」而啟動基本法附件三，除了香港有反對聲音之外，對內地來說亦非簡單工作。例如，有關的全國性法律是在港直接公佈實施，抑或透過香港當地立法實施。政府要考慮的是該法律是全部適用，或是僅其中幾個條款適用；此外，內地涉及入境關稅的全國性法律不止一條，可能涉及多條全國性法律，工作更加繁複，為「一地兩檢」啟動附件三，相信並非可取方案。

「車上檢」模式

社會上亦有聲音主張在列車上實行「車上檢」來落實「一地兩檢」，筆者認為構想雖符合基本法，但實際並不可取。如若乘客登車後才進行（出）入境審查，對乘客本身是一種不便，造成滋擾。萬一「車上檢」在車上發現危險人物或物品，列車是否要立即停下來，相關的處理方式也會造成問題，容易引起乘客的混亂和恐慌。現實上，從深圳北到香港西九站的預計車程是18分鐘，政府估計列車上有多達數百人需要進行安檢。這麼多人一齊在列車上進行邊檢會否造成乘客的不安？因此，筆者認為出於可行性和對乘客人身及列車的安全角度考慮，車上檢並不可取。

深圳灣模式乃可行方案

剩下來的，內地香港有實踐經驗的就只有深圳灣口岸方案。目前使用的深圳灣口岸已是深港「一地兩檢」的成功例子。過去十年，沒有發生很多爭議。為了便利兩地人民的交通方便，2007年，深港兩地就深圳灣口岸港方口岸區簽訂租約，在深圳灣口岸內設立港方口

岸區，專用於人員、交通工具、貨物的通關查驗。香港立法會亦於2007年4月25日通過《深圳灣口岸港方口岸區條例》（第591章），作為「一地兩檢」的本地立法。當時亦曾討論過局部管轄權抑或全面管轄權的問題，最後乃因「一國兩制」及各口岸的一致性安排，採用深圳灣口岸港方全面管轄權模式。

若內地在西九總站租一面積，專門處理內地出入境的清關手續，香港或海外旅客進入該區就等同進入內地的管轄區，內地執法人員只局限在該範圍之內執法，兩地政府清晰界定地點。在法律上，這並不涉及基本法第22條的內地人員不得來港干預香港自行管理的事務，因為他們負責的是內地的入境出境事務，他們不是干預香港的出入境事務；嚴格來說兩地執法人員，雖同在西九總站大樓內，但若分層，則各做各的，沒有互相干預的問題。正如深圳灣口岸，香港雖在約定範圍內享有全面管轄權，港方人員從來不會亦不能跨界干預內地人員的執法工作。所以西九總站，即使採用深圳灣口岸模式，進行「一地兩檢」，亦不會違反基本法第22條。

「一地兩檢」主要涉及的是兩地政府要清楚協定哪個地域用以「一地兩檢」最合適，最便利兩地人民過關，但雙方均不會在約定區域外執法，兩地管轄權也以約定界線為限。這種合作模式並不會違反基本法，萬一出現管轄權的爭議，法律上亦有不少原則可參考，不涉及任何「主權」的問題。

根據「一國兩制」，兩地政府簽定管轄權協作的協議後，亦要得到全國人大常委會確認。兩地政府之後則各自安排落實細節。



中美「百日計劃」的關鍵棋局

陳建強 香港專業人士協會會長



關係從不確定走向比較確定。然而，這個「百日計劃」是挑戰的結束，還是新一波挑戰的開始？就要視乎雙方如何弈好這場關鍵棋局。

此次「習特會」，雙方在會後沒有聯合新聞公報，只是各自作出介紹，最大的亮點是在經貿問題上達成了「百日計劃」，爭取以合作而不是衝突的方式解決兩國的經貿分歧，減少貿易不平衡，防止貿易戰。

美國商務部長羅斯稱這是一個「加速度」計劃，沿途設有「成績評估站」。這是一項相當積極的成就，至少可把中美潛在經貿衝突爆發的時間

備受矚目的首次「習特會」在輕鬆愉快的氛圍中落下帷幕，並決定以「百日計劃」推動兩國經貿關係，減少貿易逆差，為兩國經貿摩擦設置緩衝，使兩國

推遲100日，亦讓雙方在這百日內探求加強合作的潛在領域，更可降低美國將中國列為匯率操縱國和對中國出口徵收懲罰性關稅的風險。

若要減少貿易逆差，方法不外乎中國減少對美出口或增加美國進口，中國不可能主動減少對美出口，但可主動增加對美的採購、進口和放寬市場准入限制，未來中美經貿關係將會更趨密切共贏。

然而，中美經貿問題複雜糾葛，對弈者和旁觀者，都要多一點智慧、多一點深思，才可參透當中的玄機。第一，區區100日，加上沿途設有「成績評估站」，要解決全球第一和第二大經濟體之間的經貿分歧，試問談何容易？畢竟，問題涉及全球國際分工、產業佈局，以及兩國各自的經濟發展階段、經濟結構和經濟政策，要透過雙邊談判在指定時間，就指定內容，達至雙方都能接受的結果，確屬高難度要求。

第二，「百日計劃」的構思和初步內容，都是由美方單方面透露，但中國外長王毅在會後介紹時，僅指「雙方同意將在貿易投資領域深化務實合作，同時妥善處理經貿摩擦，以取得互利互惠的成果。」至於新華社在北京時間8日晚間的「習特會」報道中，亦未提及「百日計劃」。因而，對「百日計劃」感歡迎，但需保持審慎。

第三，特朗普政府就職未及百日，但已接連對中國經貿祭上多項威嚇性措施，這些威脅並未隨「百日計劃」的開展而取消，一旦相關談判不順利甚至失敗，情況將會如何？中國必須及早準備。需指出，香港是小規模的開放型經濟體，亦對中美經貿依賴甚深，任何變數都隨時會引發震盪。「百日計劃」只是努力的新開始，而非矛盾的終結，作為旁觀者的香港，若不預先研議並制訂應變方案，會非常被動。

發揮香港優勢加強大灣區經濟合作

陳曉鋒 香港城市大學法學博士 城市智庫研究員



義。香港具有明顯獨特優勢，但與此同時，香港如何在加強經濟合作過程中，探索一種新的模式，發揮自由港的優勢，運用於整個灣區的發展，確保「一國兩制」的實踐「不動搖、不變形、不走樣」，是個必須妥善處理好的問題。

首先是香港與其他經濟區域政治制度不同的問題。內地實行的是社會主義制度，而香港實行的是資本主義，奉行自由經濟。可以說，粵港澳大灣區內是兩個截然不同的政治制度，具體體現在內地城市與港澳特區各自實施不同的法律制度。從CEPA和自貿區的試驗推動可以看出，粵港澳三地的不同制度使得經貿合作仍然受限。科技人才流動、稅收支持、資格認證等支持科技創新產業發展的配套政策協商仍進展不大。這也是近年來不少香港人對內地與香港經濟融合表示疑

惑，甚至抗拒的原因之一。因此，香港在配合粵港澳大灣區發展規劃的同時，也需要與中央商討，採取有效措施，確保香港人在「一國兩制」下的權益不會受到損害。

其次是「一國兩制」在香港實踐過程中不斷出現的新情況、新問題、新挑戰。近年來，香港經濟增長放緩，傳統優勢弱化，新的經濟增長點培育緩慢，社會長期積累的深層次矛盾及其對社會發展形成的瓶頸效應亟待破解。正如張德江委員長所說的，「香港現在面臨的問題有三個方面，即歷史問題、現實問題，以及當今許多國家和地區都普遍面臨的問題，包括：就業、收入分配差距問題以及年輕人住房問題等」。

比如人才和資源的流動問題。一旦粵港澳大灣區推進建設，內地資金和人才會更多地湧入香港，那些缺乏競爭力的普羅的香港人以及不少年輕人會面對巨大挑戰。與紐約、倫敦和東京等全球性城市（global cities）不同，那些在香港缺乏競爭力的香港人不願意離開香港到外地或內地去，事實上他們在其他地方的生存和發展的能力也頗為有限。這個時候如何更好地解決好香港

的青年問題，尤其是解決好基層青年因「向上流」、「上樓」無望而「上街」的問題，顯得尤為重要。

再者，香港近年社會撕裂嚴重，行政立法關係緊張，特區政府施政困難，特別是少數激進分子，製造區域暴亂，給香港的安寧、穩定和最受珍視的法治環境都帶來極大的破壞，也影響了香港的國際形象和經濟發展。繼穆迪之後，另一國際評級機構標準普爾也把香港的主權信用評級展望由「正面」降至「負面」，這意味着香港有機會在兩年內被降級。香港評級除受內地影響外，若香港政治撕裂繼續惡化，令政策及營商環境受影響，也會考慮單獨調低香港評級。這些因素都將影響和制約香港更好地參與粵港澳大灣區建設。

此外，當前世界範圍內掀起了反全球化浪潮、貿易保護主義和「民粹主義」之風也將持續很長一段時間，許多國家和地區存在着多元政治、經濟、文化的潛在衝突風險。香港如何解決好參與粵港澳大灣區建設和國家「一帶一路」戰略所面臨的區域競爭和國際風險，這些問題都有待進一步的深入研究。

的青年問題，尤其是解決好基層青年因「向上流」、「上樓」無望而「上街」的問題，顯得尤為重要。

再者，香港近年社會撕裂嚴重，行政立法關係緊張，特區政府施政困難，特別是少數激進分子，製造區域暴亂，給香港的安寧、穩定和最受珍視的法治環境都帶來極大的破壞，也影響了香港的國際形象和經濟發展。繼穆迪之後，另一國際評級機構標準普爾也把香港的主權信用評級展望由「正面」降至「負面」，這意味着香港有機會在兩年內被降級。香港評級除受內地影響外，若香港政治撕裂繼續惡化，令政策及營商環境受影響，也會考慮單獨調低香港評級。這些因素都將影響和制約香港更好地參與粵港澳大灣區建設。

此外，當前世界範圍內掀起了反全球化浪潮、貿易保護主義和「民粹主義」之風也將持續很長一段時間，許多國家和地區存在着多元政治、經濟、文化的潛在衝突風險。香港如何解決好參與粵港澳大灣區建設和國家「一帶一路」戰略所面臨的區域競爭和國際風險，這些問題都有待進一步的深入研究。



候任特首林鄭月娥今日將獲國務院總理李克強頒發《國務院令》，任命她為下任行政長官，其後再獲國家主席習近平接見。近日多個建制派政黨已向林鄭月娥提交推薦名單，加入新班子。特首選舉已經塵埃落定，林鄭月娥眾望所歸，成為符合「四要求」的新一任特首。既然香港社會的共同期望是重新團結、修補撕裂，大家都應放下包袱與歧見，集中力量，全力支持林鄭月娥順利組班，給她充足的空間任賢用能，依法施政，社會各界同行向前，這才是對香港最有利和最務實的態度。

中央港人對林太寄予厚望

此次特首選舉，大家都深切感受到港人對「修補撕裂、團結社會」的渴求，這是一個相當強烈，有深厚民意基礎的社會共識。在「修補撕裂、團結社會」的共識與願景驅使下，市民更希望在林鄭的帶領下，香港能夠擺脫政爭困擾，集中精力發展經濟、改善民生，讓市民真正休養生息，不希望政黨政客再製造政爭，不要再口講要「修補撕裂、團結社會」，實際卻破壞和諧、團結，阻礙林鄭月娥和新一屆特區政府的施政。希望從政者能夠掌握民情民意，不要再逆民情而行。

港大禮崩樂壞助長欺凌歪風

彭智文 教育工作者

香港大學學生校園欺凌事件愈演愈烈，陸續有片段見諸互聯網，從所謂的「滴蠟」到有學生以下體拍打同學頸部。這些行為，絕非是同輩間的嬉戲，其實是對人的侮辱，事件不光是做頭做尾的欺凌，更明顯已涉及刑事罪行。筆者作為前線教師，觀乎事件，對於港大學生做出如此猥褻和粗暴的行徑，予以譴責，也引以為恥。

對於如此有傷風化的行為，涉事的港大李國賢堂學生會幹事會更發出聲明，指調查後，「下體打頭」一事「確認事件不涉欺凌成分」，令人咋舌。首先，多年以來，大學迎新營、宿舍生活中荒唐、色情、暴力的活動，時有見報，不勝枚舉，大家還能以「個別事件」掩耳盜鈴麼？更甚者，就今次事件而言，教人感到可怖的是堂堂幹事會竟然文過飾非、指鹿為馬。片段已在互聯網廣泛流傳，大家可以看到受害人如何給其他學生擠壓床上，怎樣受辱，過程中粗言穢語不絕，若非行事者身穿港大化學系衛衣，真的還以為是一班流氓所為。我們這些香港未來社會棟樑不但沒有罪己認錯，竟然大言不慚，否認「欺凌」，只為公眾對香港大學舍堂學生誤解致歉，其巧言令色、推搪塞責至此，讓讀者人瞠目結舌。

目前，林太正在籌組新一屆管治班子，這是提升施政成效、發展經濟、改善民生的關鍵。林太積極約見各界不同人士，除了建制派政黨外，更包括一些反對派人士，充分體現海納百川、求同存異的管治風格和胸襟，也是「修補撕裂、團結社會」的具體表現，以誠意和善意推動香港和衷共濟。

不同黨派齊為建港出心出力

令人遺憾的是，反對派始終不願接受林太主動伸出的橄欖枝，民主黨甚至公開表明，加入管治團隊的黨員必須退黨。這種非黑即白、勢不兩立的敵對心態，對修補撕裂、團結社會有什麼幫助呢？大家都以香港為家、都希望香港好的話，應該積極推薦黨友加入到管治團隊，這不是什麼無原則的妥協，更不是為了一黨一己之私，而是給政黨的人才多一個鍛煉機會，把政黨的意見帶入政府，服務市民、貢獻智慧。如果真的為香港、為市民負責，政黨推薦人才入政府，何樂而不為？

沒有人期望香港未來5年繼續撕裂，修補撕裂、團結社會也不能單靠林太的努力，既然林太已釋出善意和誠意了，期望反對派放下心魔，抱持一種較開放的心態，積極回應林太呼籲推薦人才的邀請，為新一屆政府順利組班營造寬鬆的社會環境，盡快有效施政，為香港開創新氣象。

中國人重「禮」，有言「非禮勿言，非禮勿動」。至於犯錯，應該是「過，則勿憚改」。這些顯淺的人生道理，連小學生也懂得了。為何那幾位騎身港大的「天子門生」卻一點也不懂，更糟的是不懂反省，連犯錯也懵然不知，還是佯作不知呢？不能否認，近年大學生「自我膨脹」得要命，非法「佔中」、旺暴中不乏大學生身影，最近暴動罪成的其中一位正是港大女生。本港諸所大學學生會充斥甚麼「本土莊」，或許正是給某些激進政治組織煽惑操券。如果，我們結合這些欺凌事件一併觀之，不難發現，本質同出一轍，他們就是自以為是，不用理會他人的感受，肆意超越道德和法律的界線，然後就被冠以「義士」稱號。如此風氣，誰是始作俑者？是誰推波助瀾？近年，從「佔中三子」到「熱普城」等組織的行事表現，可見一斑。

前有馮敬恩等人衝擊校委會，接着會議錄音給公開。至於梁天琦口中所謂「革命」、「港獨」、衝擊無底線等，藉此胡言亂語，招搖撞騙，隨後又公然在地鐵打架。凡此種種，又只是「個別事件」嗎？事有本末，港大的混賬一樁接一樁，令人扼腕，道德淪喪，若不正視，我們的青年人，後果堪虞！