



逃犯条例 广场

评论

吴木銓：修逃犯例与中央地方关系——香港需思考如何寻找平衡点

香港目前面临的情况与全世界许多国家一样，中央政府扩张权力之后，地方政府处于两难处境。香港各界人士需要思考，如何在当今世界多变的格局中寻找一个平衡点。

2019-06-09



2019年6月9日，民阵发起反对《逃犯条例》修订的“反送中”大游行，游行队伍途经湾仔时，其中有一个巨型萤幕正播放林郑月娥有关《逃犯条例》修订的影片。摄：林振东/端传媒

当今国际上中央地方关系最大的挑战，是如何遏制地方政府滥用地方自治权力，扩张地方势力，同时也要防止中央政府滥权。而近年来许多国家普遍面对的问题，是中央政府权力膨胀，侵蚀地方自主权，因此当前核心问题是如何平衡中央和地方关系及遏制中央的扩张行为。今天香港的一些争议，若放在此解释框架下，就容易理解，也有可能找到一些对策。

在《逃犯条例》修订草案辩论的开始，特首林郑月娥强调此提案主要源于潘晓颖命案，与中央政府无关。林郑提到她收到5封来自受害少女的父母的信件，出于维护公义，她希望修例可以解决逃犯移送问题。不过，随后有民主派人士赴台湾了解实际情况，发现与林郑所说的有出入；即使没有修例，这类案件也有可能得以解决（修例通过后与台湾的关系会变得更复杂，因此现在的焦点已转移到与内地之间的逃犯移送）。

林郑一开始否定修例与中央政府的指令有关，笔者当时的判断是，一是林郑所言属实，就是她及港府主动处理修例，她希望透过此修例达到“一石多鸟”效果。除解决一些法律漏洞，也将解决长久以来无法解决的陆港逃犯移交问题。若是如此，林郑巧妙处理了中央地方关系中很复杂的司法协作问题。

二是林郑接受了中央指令，不过不愿说出来，因此只是藉潘晓颖案推进中央的指令。若是第二种情形，那是中央地方关系中较糟糕的情形。中央政府希望推进某项目标，地方长官将此指令伪装为其他指令，达到中央政府意图实现的目标。一旦实现此操作模式，地方长官事实上就是中央政府的派出人员，在地方治理中失去双重问责的约束。地方政府不仅丧失治理主动权，还会失信于民，会对管治威信造成很大威胁。若一开始林郑就是执行中央指令，那林郑的信誉也会受到很大损害。

最近刘兆佳指出，修例涉及国家主权、国家安全、国家声誉、特区管治能力等，因此在商界施压后，修例已做出一些让步，中央政府及特区政府不会在此方面退步。这事实上承认了中央政府在背后的利益和取向。



2019年6月9日，民阵发起反对《逃犯条例》修订的“反送中”大游行。摄：林振东/端传媒

是否值得“伤筋动骨”修例？

为何中央政府希望特区政府修例？估计有多个原因：一是中央政府希望修例后可更有效打击内地贪官，一些贪官逃到香港后逃避了法律制裁；二是中央政府希望藉修例引渡一些异见人士，或立场与内地官方或香港官方相左的公众人士（所谓批评政府人士），一旦批评政府人士（特别是立场相对温和的）被引渡到内地受审并判刑，相信会起到“杀鸡儆猴”作用；三是中央政府乐见透过此修例，永久地解决之前个案式、冗长、无章法的引渡和司法协作方式。在陆港经贸、人员往来日益频繁的今天，从法律角度上有一定的可取之处。

不过这些理据是否值得目前如此“伤筋动骨”地修例，值得商榷。第一，打击贪官不需透过修订逃犯条例来处理（修例后内地也无法解决贪官出逃问题）。之前中国执法部门已劝回或引渡不少居住在欧美等地的贪官。许多贪官选择的路径是将子女送往欧美，然后改名换姓出逃与家人团聚。从近年揭发的案件来看，贪官极少选择香港作为居住地。在香港名气较大，又是内地政府通缉的贪官实在为数很少，很难理解修例能在多大程度上帮助内地的反贪运动（不要说抓捕一些人或发出警告信号都很好）。

第二，打击异见人士是很明显的目标。只要有些批评政府人士被移送到内地，就有可能制造寒蝉效应。香港不少人认为，批评政府的人只要在内陆没有犯罪行为，就很难被引渡回去。不过这些看法在目前冤假错案仍非常普遍的内地，是不适用的（注）。内地许多批评政府的人（甚至有些较少参与社会运动）也被判监。

第三，关于零星罪案的移交，这也是修例的最大成就。不过，目前香港和内地政府都没有相关证据证明修例的急迫性。另外，港府和内地政府也没有证据证明香港是“逃犯天堂”。



2019年6月9日，民阵发起反对《逃犯条例》修订的“反送中”大游行。摄：林振东/端传媒

中美关系恶化 香港应极小心处理外部关系

修例通过后，香港最可能发生如下变化。主要发达国家会与香港重新检讨引渡协议，有极大的概率美国和德国等会取消与香港的引渡协议。这些国家的政府担心香港成为一道桥梁，内地政府可借此引渡相关人士，令发达国家阵营的选民产生一些担忧和恐慌。香港与内地最根本的不同，就在于法治（这也是一国两制的基石），修例通过后，香港的法治排名会大幅下降。港人另一引以为自豪的就是新闻自由，不过新闻自由的相关指数显示，香港已是一个平庸的城市，新闻自由指数下跌的一个原因就是中央政府的指令问题。新闻自由与法治状态会有协同效应，香港将会在新闻自由和法治方面进一步退步。虽然现在香港有些人可以“五十步笑百步”，认为内地的新闻自由和法治状况更差，不过香港目前的发展状况，是绝对令人担忧的。

在中美关系恶化的大格局下，本来是“不中不西”（又中又西）的香港，应该要极为小心地处理香港与外部世界的关系。关于香港独立关税区的讨论，已在英语世界中广为知晓。最近笔者请教一位曾在华府决策圈工作过的中国研究权威，他认为从议程设置到政策制订，通常要经过漫长的阶段；不过就香港的情况，不少华府人士都认为香港愈来愈丧失独立自治权，因此香港的中立地位已受挑战，一旦走到临界点，香港就会失去独立关税区地位。

执政者需检讨 勿令香港法治新闻自由减分

如本文开头所述，香港目前面临的情况与全世界许多国家一样，中央政府扩张权力之后，地方政府处于两难处境。香港各界人士需要思考，如何在当今世界多变的格局中寻找一个平衡点。香港的执政者也需自我检讨，不要令香港的法治和新闻自由减分，不然执政者自己及其后代将处于尴尬境地。

（吴木銓，新加坡国立大学李光耀公共政策学院副教授）

评论

逃犯条例

吴木銓

如果你喜歡
就分享給更多人吧



热门头条

1. 103万港人上街反对《逃犯条例》修订，创回归后历史新高
2. 【持续更新】警方与示威者对峙，现场暂时平静；部分示威者称将留守待明早支援
3. 烛光集会，李兰菊发言：30年记住所有细节，记住他们生命最后的体温
4. 香港反《逃犯条例》修订游行周日举行，高院法官罕有实名参与联署
5. “妈妈你说今天晚上会开枪吗？”——天安门母亲寻觅三十年
6. 零工会神话的“破灭”：从华航到长荣，台湾航空业何以一再走向罢工
7. 读者来函：望当局能知《逃犯条例》进退——一个台湾法律人的观点
8. 从哽咽到谴责，林郑月娥一天之中的两场讲话
9. 李立峰：逃犯条例修订，民意到底站在谁的一边？
10. 联署风暴、素人街站、组队游行，他们为何在沉默中爆发？

编辑推荐

1. 李立峰：逃犯条例修订，民意到底站在谁的一边？
2. 李峻嶒：无大台、去中心化和“三罢”，能帮“反送中运动”走多远？
3. 核廢何去何從？瑞典過了47年，仍在繼續爭論.....
4. 这些香港老板响应罢市，休息一天
5. 香港酝酿前所未有的政治性罢工，老板和打工仔会连成一线吗？
6. 法梦：新西兰上诉庭判决指，中国有系统性的苛待被告和囚犯情况
7. 白杰明：时代的回旋——“未来之后”的中国何去何从？
8. 韩粉的告白：坚决“非韩不投”。即使他确实有点草包

9. 郑炜：欠缺政治机会和组织的香港，为何突然走出社运低潮？

10. 反《逃犯条例》游行周一凌晨警方强力清场，立法会外爆流血冲突

延伸阅读

商人、社工、民运人士，《逃犯条例》修订后，谁将成为“逃犯”？

“开头不会乱碰香港商人吧，但以后我们不敢有任何表态，连社交媒体、whatsapp都要小心。”

廿年前早批移交谈判困难，专访国际法专家凌兵：《逃犯条例》修订相当激进

“等于是政府用一个间接的方法，绕过一个障碍，把原来很难做到的事情做到了。”

联署风暴、素人街站、组队游行，他们为何在沉默中爆发？

他们曾经离地、政治冷感，旁观时局，一场反《逃犯条例》修订风波，为什么让他们不约而同离开舒适区，动手行动？

数据对比：“撑修例大联盟”建制派动员未及五年前“反占中大联盟”？

“撑修例大联盟”的联署人数只有“反占中大联盟”的一半，支持团体不及四分之一，显示建制派未能广泛动员各个亲中社会团体。

103万港人上街反对《逃犯条例》修订，创回归后历史新高

人流一度堵塞多个地铁站，从下午走到夜晚，队尾截至10点28分才抵达终点，部分市民深夜继续留守立法会。警方称，游行人士最高峰期有24万人。

早报：香港反修例游行，警方深夜用胡椒喷雾驱逐留守者，至少数十人被捕

反《逃犯条例》游行周一凌晨警方强力清场，立法会外爆流血冲突