

# 「全國性法律」適用香港的法律思考

李繼亭



近日香港熱議是否將《國家安全法》列入基本法附件三，事件爭議之處無非兩點：一是全國性法律納入附件三的法律依據是什麼、有沒有賦權這麼做；二是政治上是否可行、有沒有這個必要。後者屬政治決策，需要共識的凝聚，但在第一個問題上，社會上的討論似乎未能有足夠的認識。事實上，全國人大常委會有權在基本法附件三新增全國性法律，而即便基本法對納入附件三的法律有所規限，但這並不影響全國人大常委會自身擁有的凌駕於基本法的權力與地位。

在香港引入全國性法律，其依據在於基本法第18條文寫得很清楚，實際上，它指出了在香港實施的兩種全國性法律類型：一種是列於附件三的全國性法律，一種是在戰爭狀態或緊急狀態下由中央人民政府發布命令將有關全國性法律在香港和澳門特別行政區實施。這種全國性法律不需要經過徵詢香港和澳門基本法委員會和特區政府的意見的程序。

但除了《憲法》、基本法、和基本法附件三的全國性法律以外，全國人大以及全國人大常委會還在《憲法》與《基本法》賦予的職權範圍內為特區制定了非常少量的其他法律。例如：

2007年3月16日全國人大五次會議通過《香港特別行政區選舉第十屆全國人民代表的辦法》；2006年10月31日表決通過《關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》。除此外，國務院依據基本法還有一些行政命令在特區實施，包括《中華人民共和國香港特別行政區行政區域圖》、《國務院關於香港特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的通知》、《國務院關於在香港特別行政區同時升掛使用國旗區旗的規定》。這些都屬於全國性法律，同樣沒有列入附件三，但並不影響其實

質效力。

有輿論稱，以上的特別法律都屬於非特區自治範圍之事，因此，除列於附件三的全國性法律外，全國人大、全國人大常委會和國務院就不能在香港行使新增法律的權力。這種看法顯然是錯誤的。

基本法本身就規定了中央在香港特區行使的有關職權，如基本法第20條規定全國人大、全國人大常委會和國務院可授予香港特區其他權力；第17條規定全國人大確定香港特區出席全國人大的代表名額和代表產生辦法；第143條規定全國人大常委會解釋基本法；第144條規定全國人大修改基本法，等等。這些法律規定職權的行使及其作出的決定，就不需要將其列於附件三，即可對香港特別行政區和澳門特別行政區發生法律效力。這些規定，都是在確認全國人大常委會的決定與解釋有凌駕於基本法的地位。

還有意見認為，縱使全國人大常委會有此權力，但實際運作中，卻會與基本法本身規定產生法律上的矛盾，因為既然基本法明確寫明「特區政府應自行立法……」，如果直接引入與23條相近的國家安全法，就會在否定基本法的本身規定乃至政治上的權威。

這種觀點有一定的道理，但並不能完全成立。在特殊條件下，注意，我指的是特殊或極端條件下（法律不能排除特定的可能，尤其涉及上位法與下位法之間的關係），全國人大常委會有足夠的法律賦權去制訂相應的緩衝措施。例如，發布新的基本法解釋，要求特區必須在特定時間內完成立法（例如一年之內），如果無法完成，全國人大常委會將依據權力將全國性法律引入香港。這可以解決與基本法23條與18條之間的可能「矛盾」。

《憲法》已經明確規定由全國人大常委會解釋憲法，因此，即使出現基本法與列於其附件三的全國性法律的衝突問題，只能由全國人大常委會予以處理。當然，當全國人大常委會的處理決定有不適當的情形時，全國人大有權撤銷全國人大常委會的不適當決定。香港內部的政權機關，包括法院，無權處理基本法與列於附件三的全國性法律可能出現衝突的問題。換言之，如果全國人大常委會作出相關引入全國性法律的決定，任何香港本地的司法機構都沒有權力作出推翻。當然，這是在極端情況下之事，也是大家都想不到之事。最恰當的做法，當然，是由香港特區自行完成對23條的立法，履行法律規定的責任。

# 袁國強：基本法非「金剛箍」

## 沙田區會通過動議促落實普選

第二輪政改諮詢展開後，特區政府「政改三人組」開始走訪十八區議會。律政司司長袁國強昨日到「首站」沙田區議會，聽取地區人士意見，並強調基本法並非「箍死」香港的「金剛圈」，而是落實普選行政長官的法律基礎，若不按基本法落實普選，所謂「真假普選」的標準，亦無辦法去量度。沙田區議會最終以32比5的大比數通過動議，促請立法會通過政改方案，讓政制邁出重要一步。

大公報記者 龔冀鳴

沙田區議會昨日下午舉行會議，討論第二輪政改諮詢，有18位議員發言，大部分都贊成在基本法和人大常委會「8·31」決定下討論政改，認為大部分市民都支持2017年有普選，政制不應原地踏步。

### 區議員斥反對派偷換概念

民建聯鄭楚光指出，如果反對派議員受外國勢力和「黑金」影響，否決政改，將是歷史罪人，日後的選舉將會受到懲罰。他希望政府可以在立法會投票前，做一個科學、公平、公正的民意調查，讓立法會議員依從民意投票；新民黨副主席潘國山表示，2017年普選是機不可失，時不我待，認為從政的人士要面對政治現實，並批評反對派要求的所謂「真普選」是偷換概念。

對於有反對派議員質疑中央用所謂框架「箍死」香港的普選，袁國強回應說，基本法並非「箍死」香港的「金剛圈」，而是容許香港政制發展和普選的法律基礎，這才是正面、公平和客觀的角度。他更反問，若當年基本法起草時，還停留在中英聯合聲明的寫法，45條無「普選」兩個字，大家還有無機會在這裡就普選議題辯論？

袁國強指出，基本法的諮詢和起草花了四年零八個月的時間，在香港和內地都做過諮詢，包括45條的條文，以及很多市民提出的提名權問題，當年亦有討論，最後決定採用提名委員會的方法提名，而四大界別的設計，並非內地的建議，而是香港的建議。對於有議員要求落實真普選，袁國強說，普選最重要是符合基本法，「如果不是（按基本法），所謂真真假假，用哪一把尺去量度呢？很可能大家講到十年後，都未知有無答案。」

袁國強表示，希望可增加提名候選人程序的透明度和競爭性，透過一些公開的方式，例如電視辯論，讓廣大市民知道參選人的政綱，亦令提名委員會委員了解市民如何看參選人，從而作出提名。

至於有反對派議員稱，有五歲小朋友問幾時有「真普選」，袁國強說，答案很簡單，只有大家不原地踏步，那個小朋友長大時一定有更好的普選制度。他又希望，大家將不想原地踏步的信息，用不同的途徑，送到立法會議員的耳中。

沙田區議會昨日以32比5的大比數通過由民建聯副主席彭長緯提出的動議，支持按照基本法及人大常委會決定，落實2017年普選行政長官，讓全港五百萬合資格選民可於2017年以一人一票選特首，並呼籲社會各界積極參與第二輪政改諮詢工作，並促請立法會通過政改方案，讓香港政制邁出重要一步。反對派議員提出的修訂遭到否決。



▲袁國強（左二）強調基本法並非「箍死」香港的「金剛圈」，而是落實普選行政長官的法律基礎。左一為彭長緯



▲沙田區議會昨大比數通過動議，要求落實普選 本報記者朱晉科攝

## 黃洋達代表律師被罰堂費

【大公報訊】記者梁康然報道：「熱血公民」創立人黃洋達早前就一項「非法集結」罪名被判罰款5000元。昨日東區裁判法院再次開庭，處理該費用。控方指，辯方在開審首日未能帶備所需文件，因而浪費法庭時間達兩小時，要求法庭向辯方追收該次延誤審訊的9000元堂費。

被告黃洋達被控在2014年6月6日，在立法會財委會審議新界東北發展前期工程撥款期間衝擊立法會。案件於同年11月25日開審，當日

黃洋達的代表律師表示，法律文件有遺漏，要求押後開審以作補充。案件因此延誤兩小時，控方認為辯方需為該次延誤負責。

辯方林偉展黎志超律師事務所向法庭解釋，延誤成因是負責本案的職員離職，連帶相關文件亦不知所終，至開審日才尋回本案文件。

辯方律師行代表表示，不反對控方的堂費申請。法庭遂批准控方申請，辯方律師行須支付9000元堂費。

黃洋達的代表律師表示，法律文件有遺漏，要求押後開審以作補充。案件因此延誤兩小時，控方認為辯方需為該次延誤負責。

辯方林偉展黎志超律師事務所向法庭解釋，延誤成因是負責本案的職員離職，連帶相關文件亦不知所終，至開審日才尋回本案文件。

辯方律師行代表表示，不反對控方的堂費申請。法庭遂批准控方申請，辯方律師行