

香港國安法是基本法的特別法並居優先執行地位

基本法和香港國安法的關係近日成為香港政界和學界的一個熱門話題。我認為，兩者的立法宗旨都是堅持實施「一國兩制」、「港人治港」、高度自治這一基本方針，兩者從根本上是一致的、相輔相成的。但由於制定的時代不同、重點解決的問題各有側重，香港國安法確實作出了一些新的規定，在維護國家安全方面，成為基本法的特別法。

新增了相關法律內容和規定

第一，增加了基本法所沒有的新內容。一是香港國安法第6條明確地增加了香港居民維護國家安全的義務；二是香港國安法增加了關於危害國家安全的四種罪行和處罰：分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪、勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪；三是香港國安法第48條增加了中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全公署及其職權的規定；四是香港國安法第15條規定了香港特區國安委設立由中央人民政府指派的國家安全事務顧問及其職權；五是香港國安法第35條增加了如下規定：危害國家安全的犯罪分子喪失作為候選人參加立法會、區議會選舉或者出任公職和行政長官選委會委員的資格；曾經宣誓或者聲明擁護香港基本法、效忠香港特區的立法會議員、政府官員及公務人員、行政會議成員、法官及其他司法人員、區議員，即時喪失該等職務，並喪失參選或者出任上述職務的資格。

第二，作出了一些對香港基本法有

所修改的新規定。一是香港基本法第35條第2款規定居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟，而香港國安法第14條第2款則規定香港國安委的工作不受任何其他機構、組織和個人的干涉，工作信息不予公開，作出的決定不受司法覆核。二是香港基本法第88條規定了行政長官可以依法任命法官，而香港國安法第44條又規定了行政長官可以從法官中指定審理危害國家安全案件的法官。三是香港基本法第86條規定香港特區實行陪審制度，而香港國安法第46條規定審理危害國家安全案件是否需要設立陪審團，由律政司司長依法決定。四是香港基本法第89條規定香港特區法院的法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可依法予以免職。而香港國安法第44條規定凡有危害國家安全言行的，不得被指定為審理危害國家安全犯罪案件的法官。在獲任指定法官期間，如有危害國家安全言行的，終止其指定法官資格。

對於上述香港國安法帶來的法制新變化，香港政界和學界共有三種看法：一是認為基本法屬於憲法相關性法律，國安法是列入附件三的全國性法律，因此，基本法高於國安法。二是認為這兩部法律處於同一位階，地位平等，但因香港國安法頒行於基本法之後，按照「後法可以先於前法」的法理，要優先執行國安法。三是認為香港國安法和基本法之間不存在誰高誰低，而是相輔相成。在我看來，這三種看法都不完整，香港國安法是基本法的特別法，居於優先



學者論衡 郝鐵川

執行地位。

根據山東大學汪全勝教授《「特別法」與「一般法」之關係及適用問題探討》（載於《法律科學（西北政法學院學報）》2006年第6期）一文的研究，特別法與一般法的關係，可以概括為兩大類型：一是同一位階（同一制定機關）的特別法與一般法的關係，二是不同位階（不同級別制定機關）的特別法與一般法的關係。

同一機關制定的屬於「特別法」與「一般法」的法律規範，適用「特別法優於一般法」的規則，但除此之外，我們還應注意不同位階的法律「特別法」與「一般法」同時存在的情況，而學界對這種情況注意不夠。這一情況可以分為兩種類型，一是當行政法規、地方性法規、地方政府規章作為下位法時，它們的權限或內容之一是對上位法內容在不抵觸原則下的具體化，以增加上位法的可操作性，它構成了上位法的特別法；二是下位法可以對上位法的一些規定作出不同甚至相牴觸的規定，形成上位法是一般法，下位的變通法是特別法的關係。

例如，《立法法》第90條規定了作為下位法的民族自治地方的自治條例和單行條例以及經濟特區的法規，可以對上位法的法律、行政法規作出變通規定，允許自治條例、單行條例以及經濟特

區的有關規定與法律、行政法規不一致。全國人大法工委研究室編著的《立法法條文釋義》認可了不同位階的特別法與一般法的適用規則問題。它舉例說，與《民法通則》相關的《郵政法》；與《海上運輸合同》、《鐵路運輸合同》、《航空運輸合同》相對應的《海商法》、《鐵路法》、《航空法》，對《合同法》來說，都是特別法與一般法的關係，如果與《民法通則》《合同法》的規定不一致，應當優先適用後者。而《民法通則》和《合同法》都是由全國人民代表大會制定的基本法，《郵政法》、《海商法》、《鐵路法》、《航空法》則是由全國人大常務委員會制定的法律，在涉及到具體事項的規定時，全國人大常務委員會制定的法律能夠得到優先適用。由此說明，「特別法優於一般法」的規則可以適用於不同位階的法律規範中。

「特別法優於一般法」

明白了上述一般法和特別法的法理，就會對基本法和香港國安法之間的一般法和特別法的關係一清二楚了。

第一，基本法和香港國安法可以被視為同一機關制定的，由於香港國安法採用的是先由全國人大作出立法宗旨、基本原則和主要內容的《決定》，然後再由全國人大常委會根據《決定》制定香港國安法，這一切所未有的「《決定》+法律」立法形式，既不同於全國人大的單一立法行為，也不同于全國人大常

委會的單一立法行為，而是全國人大和全國人大常委會共同合作制定的。但基本法與香港國安法相同的是，兩者都是全國人大主導制定的，因此可以把它們視為同位法。

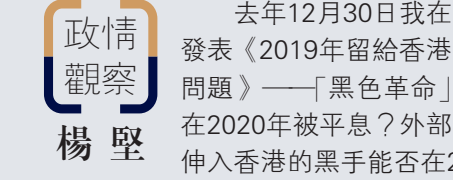
從內容上看，香港基本法是全國人大對香港特區政治、經濟、文化、社會、軍事等領域事務的一種全面的規定，而香港國安法則是專就香港特區維護國家安全這一特定事項所作的規定，因此，按照一般法關涉全面事務和特別法關涉專門事項的區分原則，香港國安法無疑是基本法的特別法。

第二，退一步來說，即使人們不把香港國安法和基本法視為同一機關制定的同位法，而將香港基本法視為全國人大制定的上位法、香港國安法視為全國人大常委會制定的下位法，這仍不妨礙在效力上我們可以把香港國安法視為香港基本法的特別法。其道理如同全國人大常委會制定的《郵政法》中賠償條款是《民法通則》的特別法，《海上運輸合同》、《鐵路運輸合同》、《航空運輸合同》相對應的《海商法》、《鐵路法》、《航空法》是《合同法》的特別法。

總之，「特別法優於一般法」的含義是，法律就某一事項的特別規定與一般規定不一致的，適用特別規定。香港國安法是基本法的特別法，在維護國家安全事務方面，香港國安法和基本法不一致的地方，則優先適用香港國安法。

杭州師範大學法學院院長、華東政法大學和華東師範大學教授

政府必須負起DQ最大責任



政情觀察 楊堅

去年12月30日我在本欄發表〈2019年留給香港四大問題〉——「黑色革命」能否在2020年被平息？外部勢力伸入香港的黑手能否在2020年被斬斷？行政長官勇於擔當的精神能否在2020年體現在管治和施政水平的顯著提高上？2020年能否克服經濟衰退？

香港國安法解決了前兩個問題。7月1日零星暴力行動是持續逾一年「黑色革命」的「死貓之跳」。國安法在其生效翌日立即完成止暴制亂使命。美英不會停止對香港的干預和破壞，但是，它們不再能如國安法生效前般在香港如入無人之境地肆意妄為。它們欲再向香港伸黑手，中央駐港維護國家安全公署和特區警方國安處必定聯手，把黑手斬斷。

國安法能夠確保香港久安，長治如何實現？就看以上後兩個問題能否被解決。

行政長官及其管治班子在支持中央制訂香港國安法上顯示了擔當。同時，在處理教育領域、公共廣播機構和促進公務員樹立國家觀念等方面，採取了一系列措施。頗有令人眼睛一亮的印象。另一方面，最近新冠肺炎疫情呈現第三波反彈，則暴露香港檢測能力不足。醫學科學研究證明，新冠肺炎患者愈後的免疫力是短暫的，新冠肺炎將與人類長期共居。香港防控疫情常態化，要求政府盡快提高檢測能力，增加每日檢測人數，並大幅降低收費。

更重要的是，第七屆立法會提名期即將開始。政府必須嚴格執行基本法第104條和國安法第6條，堅決阻止不合資格者

混入立法會候選人。勿將責任完全推給選舉主任。阻止不合格者混入立法會候選人，未必是選舉主任所能獨立決定。表明這樣的決定是政府執行相關法律的莊嚴規定，方顯出勇於擔當。

政府既要勇於擔當，也要善於擔當，後者應當體現在不斷提高決策水平和施政能力上。特區23年來絕大多數日子是安定的，卻累積了房屋、醫療、養老等等深層次結構性問題，至今向知識經濟轉型仍在半途，原因除了反對派立法會議員百般干擾和阻撓，便是歷屆政府的決策水平和施政能力不夠。決策水平在於管治班子，施政能力在於公務員。歷屆管治班子都沒有形成共同執政理念，因為，它們的組成，都是不同政治背景成員的「拼盤」。

議員公務員須擁護基本法

這需要與時俱進，現屆政府擬規定，從今年7月1日起入職的公務員必須簽署忠於中華人民共和國香港特別行政區和基本法的保證書，一定級別的首長級公務員必須宣誓。其隱含的意思是，公務員隊伍的施政能力，同其政治立場有重要關聯。

今年香港經濟不可能完全復甦。復甦關鍵在實體經濟。香港實體經濟看外貿和本地消費。遊客一直是香港本地消費不可或缺的重要力量。下半年旅遊業能否恢復，對香港本地消費影響重大。至於外貿，則取決於全球經濟。6月24日，國際貨幣基金組織最新預測今年全球經濟萎縮4.9%，比4月預測低1.9個百分點。

國際貨幣基金組織指出，經濟衰退加重，對低收入家庭的負面影響尤甚。希望特區政府再採取措施，紓緩新冠肺炎疫情持續和經濟衰退惡化帶給香港普通居民尤其弱勢群體的痛苦。

中央制訂香港國安法，是從「一國兩制」行穩致遠考慮，也是從應對世界百年未有之大變局考慮，二者相輔相成。今年下半年，西方國家如何對待香港國安法？中國政府如何回應？特區政府如何配合中央？是3個相關的新問題。

白宮已宣稱將針對香港國安法制裁中國包括香港。加拿大、澳洲政府已單方面停止執行它們分別與香港簽訂的引渡協議。英國政府宣布放寬香港的BNO護照持有者在英國工作和學習期限並允許他們申請英國定居。澳洲政府允許香港特區護照持有者在該國工作或學習延長至5年，並可申請定居。

除美國政府的行動會對香港經濟政治產生一定影響外，其他幾國的舉措，對香港經濟政治影響不足觀。中央政府回應的措施，和特區政府配合的行動，也不會影響香港社會聚集本地經濟和民生。

在國安法止暴制亂的背景下，9月第七屆立法會選舉即使讓「拒中抗共」政治勢力佔居微弱多數議席，但其氣勢將不復去年11月第六屆區議會選舉大勝。何況，建制派在政治新形势下也可能保住微弱多數。無論如何，現屆政府必須不寄望新一屆立法會能提供有力支持。因此，提高管治水平和施政能力更加重要。

資深評論員

「初選」違限聚令必須追究！



議事論事 文兆基

立法會換屆選舉將於九月六日舉行，多名反對派政客均有意參選。為免太多人參選，造成票源被分薄，反對派於是在剛過去的周六及周日，舉行了所謂的「初選」。

只有在「初選」勝出的參選人，才可代表反對派出選。跟其他國家及地區的政黨初選不同，反對派的所謂「初選」並非黨內投票，而是容許普通市民參與投票。他們這樣做的原因，是要讓所謂「初選」看起來有「民意基礎」，從而避免有人批評所謂「初選」，只不過是反對派「大台」操控的小圈子選舉。

可是，先撇開這次所謂「初選」的背後，究竟有否收受境外的匿名捐獻，以及「初選」本身有否漏洞，投票結果的真確性問題不論，香港在新冠肺炎疫情死灰復燃之下，反對派便急於舉行所謂「初選」，並呼籲群眾到反對派設立的票站投票，究竟又是否合適？

答案顯然是否定的，因為本港近日已出現多宗源頭不明的本地個案。根據衛生署衛生防護中心的數字，香港自七月八日至昨日，至少新增一百三十一宗本地個案，可見新冠肺炎已出現社區爆發的情況。在此情況之下，反對派照舊舉行所謂「初選」，等同鼓勵市民外出及聚集，變相增加新冠肺炎在社區蔓延的風險。

事實上，雖說政府在六月已將限聚令的人數上限增至五十人，至今尚未再作下調，但是反對派呼籲市民參與「初選」的投票，並任由市民在他們設置的票站排隊，部分地方的聚集人數已超過五十人以上，因而違反限聚令的規定。

另一方面，新冠肺炎的傳播途徑，其實並不只限於飛沫傳播，接觸帶菌者曾經觸碰的物件，亦會帶來間接傳播的風險。在此情況下，即使反對派「初選」的主辦單位能確保市民佩戴口罩，以及保持社交距離，但所謂的票站若是消毒不足，仍有機會造成交叉感染。

由此可見，反對派為滿足一派之私，在新冠疫情已出現社區爆發的情況下，仍舊舉行所謂「初選」，不但是罔顧全港公共衛生和安全，主辦單位更有觸犯限聚令之嫌。雖說執筆之際，有關當局未有到「初選」票站執法，但是限聚令本身並無追訴時限，當局若有證據證明，「初選」主辦單位無視限聚令的規定，仍應於事後依法追究。

最後不得不說，所謂「初選」參選者事前已簽署協議，若在「初選」獲勝並成功取得立法會議席，將會否決財政預算案，藉此癱瘓特區政府，從而逼使政府接受他們的「五大訴求」，而「初選」本身若已違反限聚令的話，便可視作「以非法手段阻撓香港特區政權機關履行職能」，因而涉嫌觸犯《香港國安法》第二十二條第三款的规定。

時事評論員

上周五，新加坡舉行國會大選，由李顯龍領導的人民行動黨在93個議席中取得83席，但得票率下降至大約61%。對於長期執政的人民行動黨而言，整體得票率減少近8%絕對是一個警號。

有人認為，新加坡正受新冠肺炎影響，經濟陷入嚴重衰退，人民行動黨此時提前舉行大選令民眾不滿，繼而改為支持反對派。然而，新加坡在疫情下積極推出「保企業、保工作」措施。5月公布的財政預算案總撥款330億新元，加上早前3個抗疫預算案，新加坡政府推出的抗疫預算案總撥款額累計929億新元，約佔該國國內生產總值的20%，這在世界各地都算是高水平，其預算案中還涵蓋低收入人士、失業人士、短期受冠病影響者等群體，各階層都有受惠。新加坡在疫情初期沒有大規模「封城」及「停工」的情況下取得不俗的成績，在傳遞

及分享資訊中樹立良好榜樣，更受到世界衛生組織代表公開讚許，故此因抗疫而失分的可能性較低。本年4月韓國在疫情下舉行大選，疫情嚴峻下文在寅領導政府取得大勝。由此可見，單是新冠肺炎疫情不會大幅降低新加坡群眾對人民行動黨的支持。

筆者認為，人民行動黨在近年來已出現隱憂。上屆新加坡國會大選在國父李光耀去世後迅速舉行，加上適逢國家獨立50周年，令人民行動黨在上次大選獲得近70%的支持率。不過，李光耀的因素已逐漸消失，早於疫情爆發前新加坡經濟也受到全球不景氣影響。基本能源電費等不斷增加，生活成本持續上漲，令不少新加坡人在全球最昂貴的城市中苦苦掙扎求存，不少年紀老邁的人士仍要在餐館或小販中心當清潔工維持生計。



議論風生 孔永樂

住屋在新加坡同樣是個大問題。雖然新加坡有聞名國際的組屋計劃，但由於很多年輕人仍未結婚，所以較難符合申請更好的組屋資格。更重要的是，新加坡政府似乎低估了組屋的重要性。新加坡人購買組屋時，只是購買99年的屋契，99年過去後便要將組屋歸還給予政府，當人民在年老時將組屋交與兒女時，他們也可以選擇將該組屋賣掉或重建。不過在現實裏，當組屋只剩下10年或更少年份的屋契時，市場價格必然受到影響，而選擇重建計劃又要考慮一筆款項，對於收入不高的基層人士而言確實是一個難關。在此情況下，人民行動黨流失選票並不令人感到意外。另一方面

，筆者認為若然香港沒有發生去年一連串的激進反政府示威，新加坡選民是次支持反對派的機會率可能會更高。

後疫情時代轉型數字經濟

香港的情況如何？9月立法會選舉臨近，從新加坡的選舉可見，我們不能依賴抗疫成果能大幅提高市民對政府的支持。長遠而言，從政者必須解決香港市民住屋的問題，從而爭取大多數的支持。疫情對經濟的短期影響預料會令香港長期的經濟結構問題暴露出來，各行各業在疫情反覆下更需要多聚焦解決長遠的結構性問題。

現時新冠病毒疫情可能持續，眾多行業舉步難行，不少防疫措施也改變人們生活常態。政府及政黨在此時更要利用這個機會，嘗試推行數字經濟。後疫

情時代預料客戶需求會轉移到網絡，數字經濟如大數據、物聯網和人工智能等將會不斷發展。政府可推出政策幫忙企業轉型，希望把疫情危機所帶來的損失降到最低，最終也令香港的經濟成功轉型。

整體而言，香港比新加坡的政治秩序更不穩定，這令政府推行經濟改革會遇到更多問題。此外，若然疫情持續，政府也要考慮是否將立法會選舉延期或將投票時間延長。當票站出現人龍時，人與人的接觸機會必然增加，香港的疫情或會因此惡化。不少選民也會害怕在社區感染病毒而避免投票，這都會影響立法會的選舉結果。個人生命比任何政治利益都重要，負責任的政府要全面考量各方因素，從而令香港在全球疫情下也能穩定發展。

城市智庫成員