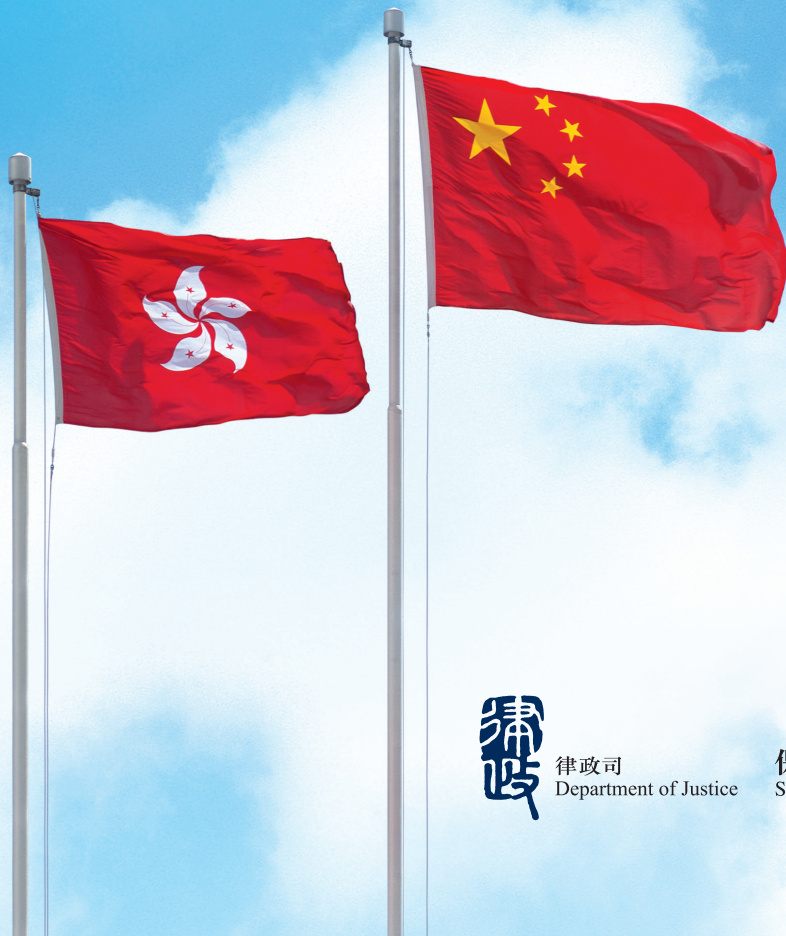




中華人民共和國  
香港特別行政區  
維護國家安全法

文獻匯編



律政司  
Department of Justice

保安局  
Security Bureau



# 目錄

前言：香港國家安全法 — 行政長官致全港市民的信	01
國家安全底線愈牢 「一國兩制」空間愈大	03
國家安全立法：現狀與展望	18
法院管轄、審判權有限制 中央對國安有最終責任	25
「一國兩制」與香港國安立法	30
香港國安法是基本法的特別法並居優先執行地位	40
《香港國安法》為成功實踐「一國兩制」開創新格局	45
國家安全與憲法	73
論香港基本法第23條的性質	82



# 目錄

## 附錄

---

全國人大及全國人大常委會的有關材料 .....	88
1. 全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區 維護國家安全的法律制度和執行機制的決定 .....	92
2. 王晨作關於《全國人民代表大會關於建立 健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度 和執行機制的決定(草案)》的說明 .....	94
3. 第十三屆全國人民代表大會憲法和法律委員會 .....	101
關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區 維護國家安全的法律制度和執行機制的 決定(草案)》審議結果的報告 .....	
4. 第十三屆全國人民代表大會憲法和法律委員會 .....	105
關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區 維護國家安全的法律制度和執行機制的 決定(草案修改稿)》修改意見的報告 .....	
5. 香港特別行政區政府《2020年全國性法律公布》 .....	106
(及其附表《中華人民共和國香港特別行政區維護 國家安全法》)	

6. 關於《中華人民共和國香港特別行政區 維護國家安全法(草案)》的說明	127
7. 全國人民代表大會憲法和法律委員會 關於《中華人民共和國香港特別行政區維護 國家安全法(草案)》審議結果的報告	138
8. 全國人民代表大會憲法和法律委員會 關於《中華人民共和國香港特別行政區維護 國家安全法(草案二次審議稿)》修改意見的報告	143
9. 全國人民代表大會常務委員會 關於增加《中華人民共和國香港特別行政區 基本法》附件三所列全國性法律的決定	144
10. 關於《全國人民代表大會常務委員會 關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉 附件三所列全國性法律的決定(草案)》的說明	145
11. 在第十三屆全國人大常委會第二十次會議上的講話	148
12. 國務院新聞辦就香港特別行政區 維護國家安全法有關情況舉行發布會	152

# 前言

## 香港國家安全法 — 行政長官致全港市民的信



香港特別行政區行政長官、  
香港特別行政區維護國家安全委員會主席  
林鄭月娥

載於《中華人民共和國香港特別行政區維護  
國家安全法 — 保一國兩制 還香港穩定》小冊子  
2020年7月1日

各位香港市民：

在中華人民共和國香港特別行政區成立23周年之際，全國人民代表大會常務委員會通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(《港區國安法》)及按《基本法》第十八條把《港區國安法》列入《基本法》附件三，並已由香港特別行政區同日刊憲公布實施。這次立法為完善香港維護國家主權、領土完整和安全的制度踏出歷史性的一步，為「一國兩制」重回正軌指明方向，為香港社會早日回復穩定作出必要和及時的決定。

過去個多月，內地官員和法律專家、我和管治團隊、本港政商領袖和社會各界，從多方面說明了中央為香港維護國家安全立法是合憲、合法、合情、合理的，不會影響香港的高度自治、司法獨立和法治，包括律政司的刑事檢察工作不受任何干涉，也不會影響香港市民的合法權益；針對的是極少數觸犯《港區國安法》規定的四類嚴重危害國家安全罪的人，保護的是絕大多數市民的生命財產、基本權利和自由。

面對外國和本地組織及人士對中央從國家層面進行港區國安立法的百般詆毀和惡意攻擊，及他們一貫採取的「污名化」、「妖魔化」手段，請大家停一停，想一想：確保「一國兩制」貫徹落實，有哪個政府會較中央人民政府和香港特區政府更堅持？過去23年，是國家抑或外國或境外勢力一直支持香港發展成為國際金融、航運、貿易中心？近年，是誰公然鼓吹「港獨」、「自決」、「公投」，乞求外國政府干預香港事務，甚至制裁香港，罔顧港人利益？這些破壞性的行為和活動，已令香港成為國家安全的缺口，自身的繁榮穩定亦岌岌可危。

《港區國安法》是香港走出困局、從亂到治的轉機。特區政府會竭盡所能、履職盡責，負起實施《港區國安法》的主要責任。建立了健全的維護國家安全法律制度和執行機制後，香港便能遠離暴亂，恢復穩定，我們可以重新出發，推進社會發展。

林鄭月娥  
香港特別行政區行政長官

# 國家安全底線愈牢 「一國兩制」空間愈大



國務院港澳事務辦公室副主任  
張曉明

---

《基本法》頒布三十周年研討會主題演講  
2020年6月8日

尊敬的林鄭月娥行政長官，  
各位嘉賓、各位朋友：

10天前，全國人民代表大會通過了《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(以下簡稱“決定”)。這是香港回歸以來中央處理香港事務最重大的舉措之一，是“一國兩制”實踐過程中具有歷史意義的一件大事，也是基本法實施的一個里程碑。我曾經與許多朋友說過，香港國家安全法一日不立，就不能說基本法得到全面實施。在香港基本法頒布30周年之際，我們終於欣慰地看到，這一缺失正開始以另一種立法方式得以彌補。我想，這也是我們對那些為香港回歸祖國和香港基本法起草作出歷史性貢獻的先輩們最好的告慰。



作為本屆全國人大2975名代表之一，我有幸參與和見證了這次全國人大會議審議“決定”的全過程。王晨副委員長對“決定”作說明和“決定”草案最後獲高票通過時人民大會堂內經久不息的雷鳴般掌聲震撼了我——那是一種只有壓抑很久或者期待已久才會爆發出的掌聲，是包括香港同胞在內的14億中國人民的心聲！

我注意到這段時間香港社會對“決定”的各種反應，歡欣鼓舞者有之，抹黑攻擊者有之，疑惑憂慮者有之。支持“決定”的市民認為，這是“一國兩制”行穩致遠的重要保障，“中央出手，香港有救”；反對“決定”的人聲稱“香港已沒有高度自治”，“‘一國兩制’名存實亡”，“‘一國一制’已經來臨”；對“決定”抱有疑惑的人主要擔憂“決定”和有關立法會不會損害香港的司法獨立和終審權，會不會影響到人權和自由。總的看，各方面關注都比較多地指向“決定”和下一步全國人大常委會立法對“一國兩制”的影響。這也充分說明，“一國兩制”的確是香港社會各界的最大公約數。那麼，究竟該怎麼看中央這一舉措對香港“一國兩制”實踐帶來的影響呢？今天我想與大家分享的一點看法是：國家安全底線愈牢，“一國兩制”空間愈大。要說明白這個問題，先要想清楚幾個“為甚麼”。

第一，回歸初心，想一想為甚麼要實行“一國兩制”？

大家知道，“一國兩制”最早是為解決台灣問題提出來的。為甚麼針對台灣問題提出“一國兩制”的解決方案？為了實現祖國統一。後來由於解決香港問題的條件比較成熟，“一國兩制”首先被運用於解決香港問題的過程中。中央用“一國兩制”解決香港問題，基本考慮有兩個：一是為了收回香港，恢復對香港行使主權，維護國家的統一和領土完整。二是為了保持香港的繁榮和穩定。這在基本法的序言中寫得很清楚。對於後一點考慮，鄧小平先生講了不少。他在1984年7月會見英國外交大臣傑佛里·豪時說：



“根據香港和台灣的歷史和實際情況，不保證香港和台灣繼續實行資本主義制度，就不能保持它們的繁榮和穩定，也不能和平解決祖國統一問題。”他還說，如果不採取“一國兩制”方式，香港會出現混亂局面，“即使不發生武力衝突，香港也將成為一個蕭條的香港，後遺症很多的香港，不是我們所希望的香港。”這是體現實事求是精神的戰略考量。但是，相比之下，對前一點考慮，鄧小平先生更為強調。

大家都很熟悉1982年9月24日鄧小平先生會見撒切爾夫人時那篇堪稱經典的談話。鄧小平先生一開談就對中國政府解決香港問題的基本立場作了明確而清晰的概括：“一個是主權問題；再一個問題，是一九九七年後中國採取甚麼方式來管治香港，繼續保持香港繁榮；第三個問題，是中國和英國兩國政府要妥善商談如何使香港從現在到一九九七年的十五年中不出現大的波動。”在這裡，鄧小平先生把中央對香港的方針政策作了層次區分，主權問題排在第一位。他還斬釘截鐵地告訴撒切爾夫人，主權問題不是一個可以討論的問題。可見，鄧小平先生在構思解決香港問題的方案時，從一開始就把主權問題放在“置頂”位置。

針對當時香港社會的憂慮，鄧小平先生還多次談到了香港回歸前的過渡期乃至回歸後可能出現的動亂和干預問題。1984年10月3日在會見港澳同胞國慶觀禮團時，他說：“不能籠統地擔心干預，有些干預是必要的。要看這些干預是有利於香港人的利益，有利於香港的繁榮和穩定，還是損害香港人的利益，損害香港的繁榮和穩定。”“切不要以為沒有破壞力量。這種破壞力量可能來自這個方面，也可能來自那個方面。如果發生動亂，中央政府就要加以干預。由亂變治，這樣的干預應該歡迎還是應該拒絕？應該歡迎。”“總會有人搗亂的，但決不要使他們成氣候。”“某種動亂的因素，搗亂的因素，不安定的因素，是會有的。老實說，這樣的

因素不會來自北京，卻不排除存在於香港內部，也不排除來自某種國際力量”。1987年4月16日，鄧小平先生會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時又就此講了很長的一番話。他說：“還有一個問題必須說明：切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際。中央確實是不干預特別行政區的具體事務的，也不需要干預。但是，特別行政區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？難道就不會出現嗎？那個時候，北京過問不過問？難道香港就不會出現損害香港根本利益的事情？能夠設想香港就沒有干擾，沒有破壞力量嗎？我看沒有這種自我安慰的根據。如果中央把甚麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。大家可以冷靜地想想，香港有時候會不會出現非北京出頭就不能解決的問題呢？過去香港遇到問題總還有個英國出頭嘛！總有一些事情沒有中央出頭你們是難以解決的。”“有些事情，比如一九九七年後香港有人罵中國共產黨，罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。”

我想，在座各位今天與我一起重溫鄧公這些講話，都會對這位偉大政治家所具有的非凡洞察力和預見力、對他的先見之明欽佩之至！我記得，1993年9月23日，也就是末代港督彭定康拋出“三違反”政改方案、迫使中央另起爐灶成立“預委會”之後，中央決定公開發表鄧小平先生會見撒切爾夫人的上述談話，當時特別強調這篇講話具有“十分重要的現實指導意義”。今時今日，再次重溫這些談話，更是讓人“別有一番滋味在心頭”。尤其是鄧小平先生關於切不要以為香港沒有破壞力量、中央必須保持某些權力、必要時非干預不行的諄諄告誡，作為“一國兩制”思想的原創性內涵，具有“警世恒言”意義，是需要我們深刻領悟的。

香港回歸祖國後，中央始終堅持按照“一國兩制”方針處理香港事務，從未動搖過。大家一定注意到，習近平主席關於香港的一系列重要講話特別強調要全面準確貫徹“一國兩制”方針，確保“一國兩制”在香港的實踐不走樣、不變形。在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上，習近平主席還公開宣示了“一國兩制”下不可觸碰的三條底線，指出“任何危害國家主權、安全，挑戰中央權力和香港特別行政區基本法權威，利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底線的觸碰，都是決不能允許的。”這些重要論述都是針對香港回歸後特別是近些年來出現的新情況新問題新挑戰，有的放矢提出來的，是鄧小平先生“一國兩制”思想的繼承和發展，為我們在新形勢下推進“一國兩制”事業指明了方向，提供了重要遵循。

回顧歷史，回歸初心，維護國家主權、安全、發展利益不僅是“一國兩制”的題中應有之義，而且是“一國兩制”的核心要義。以此衡量，凡是中央政府和特區政府為維護國家安全目的而依照法定程序採取的舉措，包括這一次全國人大作出有關“決定”以及下一步全國人大常委會制定有關法律，都是天經地義的。如果有人因此質疑中央改變了“一國兩制”方針政策，是不是應該反思一下他自己對“一國兩制”的認識不全面、不準確，甚至有偏差呢？

第二，正視現實，想一想為甚麼中央要出手處理香港有關國家安全立法問題？

古人講，“事有必至，理有固然”。用這句話來形容這次中央出手是很恰當的。香港局勢的發展變化已經到了鄧小平先生所講的“非中央出手不行”的地步，中央出手既是勢在必行，也是理所當然。

中央出手的事實依據是，香港內外敵對勢力所作所為已造成香港長時間亂局，並危及國家安全。而且，有關活動及其危害大有愈演愈烈之勢。特別是去年6月“修例風波”發生以來，一些人持續進行各種暴力活動，阻塞交通，毀壞地鐵，圍堵機場，四處縱火，打砸商舖，用殺傷性兇器襲擊警員，對普通市民擅用“私刑”，甚至當街潑油點燃，製造“火燒活人”的慘劇。他們還私藏和製造槍械彈藥，囤積烈性炸藥，在公眾場所放置爆炸裝置，表現出明顯的恐怖主義犯罪傾向。性質更為嚴重的是，一些組織和人員明目張膽地鼓吹“港獨”“自決”等言論，並侮辱和焚燒國旗，污損國徽，衝擊中央駐港機構和香港立法會等政權機構，甚至叫囂“武裝建國”“廣場立憲”。一些外國勢力和台灣勢力更是赤裸裸地插手和干預香港事務，煽風點火，推波助瀾，為反對派和激進分離勢力撐腰打氣，提供資金、物資、培訓和保護。美國還制定《香港人權和民主法》，直接以國內法方式把對港干預制度化、常態化。這些活動不僅嚴重危害香港社會穩定、經濟繁榮和公共安全，而且突破了“一國兩制”底線，嚴重危害我國家安全，使香港出現了回歸以來最為嚴峻的局面，也有人說是香港歷史上最長的動亂。正如劉兆佳教授所說：“這次大規模風波與香港過去發生的政治鬥爭的最大分別，是它對國家主權和安全的悍然挑戰和衝擊，而更為嚴重的則是美國和其他外部勢力的前所未有的高度介入。”面對這樣的情勢，能設想一個負責任的政府可以坐視不理或者束手無策嗎？有不少朋友說，中央這次出手是香港反對派和激進分離勢力逼出來的。我一定程度上認同這個說法。他們把中央和特區政府的克制忍讓當作軟弱可欺，做得太過分了！

當然，如果香港特別行政區能夠自行完成有關立法，堵塞有關法律漏洞，健全有關執法機制，有效打擊有關犯罪，自然無需

中央出手。但連國歌法案在立法會通過都那麼艱難，在可預期的時間內完成國家安全立法恐怕更是“天方夜譚”。中央此時出手是現實政治下的必然選擇。

在這裡，我們不妨回溯一下“港獨”活動在香港冒起的軌跡。如果說，在香港回歸後相當長一段時間內“港獨”還“見不得光”，還要借“本土”之名包裝兜售的話，2012年反“國教”得手之後，有關活動逐漸公開化。起初市面上流傳一些“明獨”或者“暗獨”出版物時，有人說，這是言論自由，政府不能干預。之後一些校園的學生組織公開提出“香港民族，命運自決”，有人又說這是學術自由，是一些不懂事的年輕人隨便說說而已，要多點“包容”。到了2015年1月，時任特首梁振英先生在《施政報告》中針對香港大學學生會《學苑》雜誌發表“港獨”主張提出嚴正警告，一些人說他小題大做。2016年2月8日發生“旺角暴亂”，那些人已不再滿足於言論表達，而是付諸街頭抗爭了。2月28日立法會新界東選區補選，主張“港獨”的候選人獲得高票，令他們食髓知味，要循體制內選舉奪取政權。3月28日，第一個公開主張“港獨”的所謂政黨“香港民族黨”宣布成立，該組織的綱領寫明要“建立獨立的香港共和國”，並開始籌集資金、招募會員、出版刊物和佈置參選活動。我記得，3天後，也就是4月1日，我在香港接受鳳凰衛視採訪時，專門對此講了一番我至今仍然認為是義正辭嚴的話。我說：有人公開成立以“港獨”為宗旨的政黨，容不得我的回應有半點含糊，我們不能因為這些人的主觀意圖不可能得逞或者說不可能成事就姑息，在這些大是大非原則問題上，一定要講是非、講原則、講底線，絕不能養癰遺患，必須防微杜漸，露頭就打，窮追不捨！當時也有人說我“言重”了，甚至說這樣反而會抬高這幫年輕人。後來，我們看到的情形是：多名主張“港獨”“本土”的新人進入立法會，並上演了一幕幕就職宣誓鬧劇；“香港民族黨”召集人陳浩天居然成為“外國記者會”(FCC)的座上賓，邀請他公開“播毒”。有人說，人大釋法導致宣誓違規的6名議員的資格被



取消，特區政府拒絕為FCC負責人、英國《金融時報》記者馬凱續辦在港工作簽證，是中央收緊對港控制的兩個標誌性事件。但他們為甚麼不去想想，導致這些“後果”的“前因”是甚麼？為甚麼不去想想“港獨”活動何以發展到今天這個地步？現在，越來越多的人痛定思痛，意識到“港獨”是“政治病毒”，也是暴恐活動的溫牀，如果任其傳播肆虐，成規模，成氣候，全社會都要付出慘痛代價，所以，必須“零容忍”。

中央出手的法理依據，最基本的是三條：一是國家安全事務本來就是中央統一管理的事務；二是維護國家安全立法本來就屬於中央事權；三是任何國家在打擊危害國家安全的犯罪方面都會採用一切管用的措施，毫不手軟。這幾條放之四海而皆準，無論實行單一制還是聯邦制的國家都是如此。美國在維護國家安全方面不斷制定的大量法律和堪稱“銅牆鐵壁”的執法體系、西班牙政府對加泰羅尼亞自治區獨立派領導人的嚴刑重判、俄羅斯對付車臣武裝的鐵血手腕，都足以說明問題。港人所熟知的FBI、CIA和MI5、MI6，也都是由聯邦或中央政府統一掌控的國家安全機構。需要說明的是，基本法第23條規定香港特別行政區自行立法禁止七類危害國家安全的行為和活動，雖然是“一國兩制”下的特殊安排，是中央在國家安全立法方面作出的部分授權，但這並不改變國家安全立法屬於中央事權的基本屬性。中央對維護包括香港特別行政區在內的全國範圍內的國家安全負有最大的和最終的責任，有憲制權力也有憲制責任在維護國家安全的廣泛領域、根據形勢發展變化需要進行各種必需的立法，包括繼續建構滿足香港特別行政區維護國家安全需要的有關法律制度和執行機制。全國人大及其常委會在原有法律規定基礎上進行有關立法，是其行使主權權力、履行憲制責任的體現，與憲法第31條“在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”的規定和第62條全國人民代表大會職權第14項“決定特別行政區的設立及其制度”的規定，也是一致的。

還應看到，建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，也是完善“一國兩制”制度體系、推進國家治理體系和治理能力現代化的重要組成部分。3年前召開的中共十九大，已把“一國兩制”確定為14項治國基本方略之一。去年秋天黨的十九屆四中全會進一步明確提出這一課題和任務。中國共產黨是我們國家的執政黨，黨的中央全會作出的統一部署必須得到切實執行。所以，我前面講到只是“部分認同中央出手是反對派和激進分離勢力逼出來”的說法，因為中央早已從全域和戰略高度對有關工作作出部署，只不過因為“修例風波”凸顯了國家安全風險，使這一舉措更顯緊迫，刻不容緩。

第三，理性思考，想一想為甚麼中央再三強調有關國家安全立法針對的只是極少數人？

理性是迷茫時的光亮，是衝動時的清醒劑。做到理性思考，才能不被各種似是而非甚至顛倒是非的觀點所迷惑，不被各種危言聳聽的言論甚至謠言所煽惑。這在當下的香港極為重要。

“兩會”期間，中央政治局常委、國務院副總理、中央港澳工作領導小組組長韓正和中央港澳工作領導小組常務副組長、全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍在會見港區全國人大代表和全國政協委員時都表示，這次全國人大決定和全國人大常委會立法，針對的只是分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的行為和活動，針對的是“港獨”、“黑暴”、“攬炒”勢力。韓正副總理幾天前在聽取林鄭月娥行政長官和特區政府有關官員對國家安全立法問題的意見時，又進一步明確表示，有關立法懲治的是極少數人所從事的危害國家安全的犯罪行為和活動，不會影響廣大香港居民依法享有和行使各種權利和自由。結合“決定”有關規定和王晨副委員長的說明，我們可以對這些講話信息作以下通俗解讀：一是宣示“打擊



極少數”，不僅僅是為了“安民告示”，也是中央確定的一項重要刑事政策，是有關立法的指導思想和原則，而且，也會體現在有關執法和司法過程中。二是有關立法的適用範圍是有嚴格限定的，懲治的只是干犯上述4種犯罪的行為和活動，與絕大多數香港居民無關。因為這4種行為和活動為害最烈，是影響國家安全最突出的風險點。至於其他一般的危害國家安全的犯罪以及普通刑事犯罪、經濟犯罪等，都不在本法規管範圍之內，而是依照香港特別行政區現行有關法律處理，有些該“激活”的法律要“激活”，不能老是“沉睡”。三是有關立法對執行機制的規定，包括中央維護國家安全的有關機關在香港特別行政區的機構設置及其職權，都會以有效防範、禁止、懲治上述4種犯罪行為和活動為原則，並充分尊重香港特別行政區獨立的司法權和終審權。四是所有相關的立法、執法和司法行為，都會切實保障香港居民依法享有的各項權利和自由，符合現代法治原則和精神，不會擴大打擊面，更不會羅織罪名、任意出入人罪。

之所以強調理性思考，是因為反對派和一些外部勢力長期以來擅長玩弄一招，就是將中央和特區政府有關法律舉措污名化、妖魔化，危言聳聽，妖言惑眾，製造恐慌。“修例風波”中，一句“修例通過後人人都會被移交內地受審坐牢”的謠言，不知讓多少人走上街頭！這一次，他們一定會故技重演。最近我已聽到一些謠言，特別是針對中央駐港國家安全機構的說法比較多，比如說它可以在香港隨意抓人，並把人送到內地受審等等。這些其實都不值一駁。國家安全機構在內地辦案也要嚴格依法辦事，並有嚴格的程序限制，怎麼可能到了香港反而變得無拘無束呢？

毋庸諱言，這裡還涉及一個深層次問題，就是香港一些市民對國家的了解和信任問題，特別是對內地法治狀況缺乏了解和信任的問題。改革開放以來，經過40多年的努力，國家法治建設

取得了舉世公認的進步。否則，怎麼解釋為甚麼中國內地是吸引外資最多的地方？為甚麼有約200萬的台灣居民、越來越多的香港居民和外國人選擇中國內地作為永居地？就刑事司法制度而言，好幾位香港法律界的朋友告訴我，其實內地與香港差不太多。內地辦案時也堅持正當程序原則，堅持罪刑法定、法無明文規定不為罪、罪刑相適應原則，堅持無罪推定、疑罪從無原則，嚴格遵循非法證據排除原則，證明被告人有罪的舉證責任由檢控方承擔，充分保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利。特別值得一提的是，近年來內地各級各類法院所有裁判文書都要上網，接受全社會的監督。多位香港大法官參觀了最高人民法院的案例庫信息系統後，對此都讚不絕口。

第四，辯證思維，想一想為甚麼不把這次中央出手視為香港撥亂反正、走出困境的轉機？

以50年為一個時段來計算的話，“一國兩制”實踐已進入中期。作為前無古人的創舉，它所取得的成功已載入史冊。特別是交接順利、過渡平穩、制度不變、高度自治、自由開放以及兩次在國際金融危機衝擊下快速復蘇等等，都超出了許多人的預言。但是，正如任何新生事物一樣，“一國兩制”實踐在探索前進的過程中，也遇到了一些路障，碰到了一些挑戰，顯露出一些問題，其中包括頂層制度設計的局限和實際工作的不足，有不少值得我們反思和改進的地方。特別在治權和人心等方面的問題比較突出，以至於新加坡國立大學東亞研究所鄭永年教授等國際知名學者提出了一個新命題，就是香港需要“二次回歸”。

那麼，到底甚麼是香港現在的主要問題呢？答案無疑會見仁見智。我認為，香港的主要問題不是經濟問題，也不是困擾基層民眾的住房、就業等民生問題，或者利益階層固化、年輕人向上

流動困難等社會問題，而是政治問題。其集中體現是，在建設一個甚麼樣的香港這個根本問題上，存在嚴重分歧甚至對立。我們要建設一個真正實行“一國兩制”、“港人治港”、高度自治並保持長期繁榮穩定的香港，但反對派及其背後的外部勢力則企圖把香港變成一個獨立或半獨立的政治實體，變成一個反華反共的橋頭堡，變成外部勢力一枚牽制和遏制中國發展的棋子。這是影響“一國兩制”全面準確實施和香港保持長期繁榮穩定的主要矛盾，香港社會政治生活中的亂象和一些社會矛盾的激化，都是由這個主要矛盾決定的。

從現象上看，我們看到的更多的是社會高度政治化、泛政治化和民粹主義化，是政府施政動輒得咎，是國家安全處於不設防狀態，是國民教育難以推行，是充斥於媒體的對國家的各種負面報導，是學校考試題的荒誕不經，是把香港與內地隔絕的各種言論和舉動，是為香港發展提供空間和動力的粵港澳大灣區建設受到抵制等等。究其本質，是香港內外反華反共勢力蓄意製造的政治對立。他們的目標，不只是一要搞亂香港，在香港奪權變天，而且要推翻國家政權，顛覆中國共產黨的領導和中國特色社會主義制度。不是有人在公開發表的文章中叫嚷，要讓香港成為嵌進中國內部的“特洛伊木馬”嗎？不是有人誓言要“為美國而戰”嗎？美國國務卿蓬佩奧5月底發表的聲明不是還透露說“美國一度希望自由和繁榮的香港能夠為威權中國提供榜樣”嗎？所以，我上面講的判斷並不是我們的臆測，而是他們真實的妄想。我想，現在到了“打開窗戶說亮話”、一語道破的時候了。只有把香港問題的本質點破、說透，不諱疾忌醫，敢於直面所存在的主要矛盾和問題，才有可能找到正確的根治的辦法。當然，相對於身體疾病而言，社會問題成因更複雜，治理難度也要大得多。

這次中央採取果斷措施，從國家層面建立健全香港國家安全法律制度和執行機制，顯示的是一種撥亂反正的決心和意志，採取的是既治標又治本的辦法，目的既是為了維護國家安全，確保“一國兩制”行穩致遠，也是為了幫香港早日走出亂局和困局，重返正軌。如果任由香港局勢在反對派和一些外部勢力主導下發展下去，甚至順著他們的腔調和他們設計的路徑，通過倉促實行所謂“真普選”尋求出路，那麼香港只會陷入惡性循環，社會會越來越分化，與國家會越來越對立，不僅繁榮穩定難以為繼，“一國兩制”也可能被他們毀於一旦。我還注意到，香港社會不少人已在展望2047年後“一國兩制”的前途命運，我們確實要考慮一下，香港拿甚麼樣的記錄來獲得屆時全國人民代表大會及其代表的全國人民的新的授權呢？

有人說這次中央採取的是霹靂手段，用力很猛，擔心國家安全立法會不會把香港管死，“一國兩制”空間會不會因此而壓縮。如前所說，我認為，如果這兩者之間存在辯證關係的話，那麼應該是：國家安全的底線愈牢，“一國兩制”的空間愈大。從經濟領域看，可以預見，立法出台後，香港社會恢復安定，營商環境、投資環境會改善，中央對香港的支持力度肯定會更大，包括大家關心的鞏固香港國際金融中心地位的問題，中央也會不遺餘力地支持。上個月，林鄭特首剛向中央政府提交了一份這方面的建議報告，已得到韓正副總理和中央有關部門的積極回應。最近香港金融界的一位朋友還與我們談到一個看法：全球幾大國際金融中心的GDP與上市公司總市值的比例基本上都是1:1，只有香港是1:14。香港比其它金融中心多出來的13塊錢，是中國的錢、世界的錢。香港資本市場根本不是香港的市場，而是中國的、國際的市場。因此，只要中國經濟保持良好發展態勢，只要中央政府繼續高度重視香港的特殊地位，繼續看重它作為世界與中國內地之間的超級聯繫人角色和轉換器功能，只要中央在國際

經濟環境困難的時候繼續力挺香港，還有甚麼理由擔心香港的國際金融中心地位不保呢？從民生領域看，住房、就業、貧困等問題單靠香港自身條件解決，確實難度很大，但以國家之大，推出任何一項重大政策支持，都可能產生不可低估的效應。從自由人權保障來說，除了極少數作奸犯科、與國家“死磕”的人可能心有恐懼外，對於廣大市民來說，立法更多地意味着是對他們的有力保護。他們從此有了免於黑暴恐懼的自由，有了安心乘地鐵、逛商場的自由，有了在街上講幾句實話而不被“私了”的自由。特別是我們不用再為還未成年的孩子們擔驚受怕，不用擔心他們被“洗腦”，不用為他們一時衝動留下犯罪案底、毀掉一生而痛心疾首。香港的未來還有希望！這不正是香港走出困境、變亂為治的轉機嗎？

歸結起來說，國家安全底線越清晰、屏障越牢固，香港越安定、繁榮，香港同胞與祖國內地人民的感情越親近，香港的優勢越凸顯，自由發揮空間越大，社會創新活力越強，對國家深化改革開放和中華民族偉大復興的貢獻也會越來越大。

前不久，我看電視時見到一位香港女市民在記者問她是否擔心中央為香港制定國家安全法的問題時，一口氣反問了5個問題：“全世界任何國家、任何地方都有這樣的立法，香港為甚麼不能有？香港自己立不了，國家為甚麼不能立？如果沒有從事危害國家安全的犯罪，你怕甚麼？如果你犯了罪，為甚麼就可以不接受懲罰？你是誰，為甚麼有超越法律的特權？”我欽佩這位女士獨立思考和邏輯思辨能力，幾句話簡潔有力，講出了淺顯而深刻的道理。

以上我講了4個“為甚麼”，也斗膽講了許多直言不諱的話。為節省時間，我最後再請大家想一個帶有終極性的問題，就是：誰人真心為香港？是整天在媒體上詛咒國家、到處唱衰香港、跑到外國乞求干預的那些人嗎？是整天幻想着對中國實施“顏色

革命”、等着看香港街頭出現“美麗的風景線”的那些人嗎？……在香港再次面臨何去何從關鍵選擇的時刻，我們確實更需要集體理性。

去年11月，正當“修例風波”風高浪急的時候，習近平主席在巴西出席金磚國家領導人會晤期間就香港局勢講了三句話：“中國政府維護國家主權、安全、發展利益的決心堅定不移，貫徹‘一國兩制’方針的決心堅定不移，反對任何外部勢力干涉香港事務的決心堅定不移。”

這三句話句句擲地有聲，力發千鈞。香港局勢正在發生積極而微妙的變化，我堅信：不論接下來香港再發生甚麼，也不論外面的人怎麼說、怎麼做，全國人大常委會都將依照法定程序順利完成有關立法，並確保在香港特別行政區落地實施。有了這部立法，“一國兩制”在香港的實踐就裝上了殺毒軟件，必定會運行得更安全、更順暢、更持久！

謝謝大家！

---



# 國家安全立法：現狀與展望



全國人大常委會法工委副主任、  
全國人大常委會香港特別行政區  
基本法委員會副主任  
張勇

---

《基本法》頒布三十周年研討會主題演講

2020年6月8日

## 一、什麼是國家安全

國家安全是國家的頭等大事，也是國家存在和發展的前提條件。維護國家安全，是中央政府的首要責任，也是地方政府的基本義務。

中央政府的首要責任主要體現在三個方面：一是確定統一的國家安全標準，在一國範圍內的任何地方，適用同一套國家安全標準；二是防患於未然，對於危害國家安全的行為和活動，防範為先、及時制止、嚴厲懲治；三是動態評估可能出現的國家安全風險，及時採取有效措施加以化解。

以上有關國家安全的原則要點，古今中外，概莫能外。



## 二、我國的國家安全法律制度

要理解現代中國，必須先了解近代中國。

近代中國史，就是一部備受欺凌、毫無國家安全的歷史。從1840年中英第一次鴉片戰爭開始，到1945年日本侵華戰爭結束，外國侵略中國的戰爭就沒有停止過。而每一場戰爭的結果，要麼是被迫簽訂不平等條約割地、賠款，要麼是國土淪陷、生靈塗炭。近代中國一百年間，被迫簽訂不平等條約超過740個，僅八國聯軍侵略中國而被迫簽訂的《辛丑條約》賠款本息幾近十億兩白銀，被割佔的領土約330萬平方公里。一百年間，中國非正常死亡人口近3億人，為民族獨立而犧牲的烈士達2000多萬人。因此，1949年成立中華人民共和國，既是歷史的選擇，更是人民的選擇。對於中國人民來說，民族獨立、國家安全，彌足珍貴、格外珍惜。

新中國成立後，依然面臨著嚴峻的國家安全形勢。1949年剛剛建國，西方國家就對新中國進行全面封鎖；1950年，美國第七艦隊進入台灣海峽，阻止統一台灣；1950年至1975年，朝鮮戰爭、越南戰爭相繼在我國周邊爆發；1962年我國還與印度爆發了邊境衝突。這一時期，國家維護國家安全主要是通過政治、外交、軍事等手段。

1978年改革開放後，維護國家安全進入法治化時代。此後又可以分為兩個階段：第一階段是填補空白，第二階段是系統構建。

第一階段從1978年至2014年，國家先後制定了一系列維護國家安全方面的法律，從無到有填補維護國家安全法律的空白，包括：刑法、國家安全法、國防動員法、反分裂國家法、國防法、領海及毗連區法、兵役法、戒嚴法、突發事件應對法、香港特別行政區駐軍法、澳門特別行政區駐軍法等。

2014年，經過幾十年的改革開放，中國面臨的國際國內局勢發生了很大變化，國家安全風險也出現了新情況新問題。為此，國家提出了總體國家安全觀，將國家安全分為傳統安全和非傳統安全。傳統安全，包括政治安全(包括政權安全)、國土安全、軍事安全。非傳統安全，包括金融安全、生物安全、網絡安全、核安全等方面。

在總體國家安全觀的指導下，這些年國家已經制定了一系列維護國家安全的法律，包括：新的國家安全法、反間諜法、國家情報法、軍事設施保護法、國防交通法、網絡安全法、密碼法、核安全法、反恐怖主義法、境外非政府組織境內活動管理法等。同時，還有一些維護國家安全的法律已經列入立法規劃、正在制定過程中，包括：生物安全法、陸地國界法、數據安全法、原子能法、海洋基本法、航天法、出口管制法、糧食安全保障法等。

### 三、基本法構建的國家安全機制

經過四年八個月起草的香港基本法，對香港維護國家安全問題作出系統化的構建，形成了完整的體制機制，並不僅限於第23條立法。

要了解這一機制，需要先講講“一國兩制”的基本內涵。“一國兩制”的根本宗旨有兩方面，一是維護國家主權統一和領土完整，二是保持香港長期繁榮和穩定。這兩點如車之兩輪，鳥之雙翼，缺一不可。

基本法是“一國兩制”的法律化。起草基本法就是要把“一國兩制”的根本宗旨制度化、法律化。因此，基本法160條所構建的特別行政區制度，始終貫穿着兩個基本原則：一是實行中央授權下的高度自治，即基本法第2條的規定，全國人大授權香港

特區實行高度自治；二是以愛國者為主體的“港人治港”。何謂愛國者？就是鄧小平先生提出三個標準：尊重自己民族、誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權、不損害香港的繁榮和穩定。

對於基本法設計的香港維護國家安全機制，可以從原則、中央、特區三個層面加以理解：

1、**原則層面**。體現在兩個條文：第1條，香港是中華人民共和國不可分離的部分。這一條明確了香港的憲制地位，即它是國家中的一部分，不具有獨立實體地位。第12條，香港是直轄於中央政府的地方行政區域。這一條明確了香港特區的地方政府屬性，負有維護國家安全的基本義務。

2、**中央層面**。體現在以下條文：一是第13條和第14條，規定中央負責香港的外交事務和防務。二是第18條第3款，規定全國人大常委會可以作出決定，將三類全國性法律列入基本法附件三在香港實施：國防、外交、其他不屬於特區自治範圍的全國性法律。三是第18條第4款，規定在兩種情況下中央人民政府可以發布命令將任何全國性法律在香港實施：一種情況是全國人大常委會決定宣布戰爭狀態；另一種情況是香港特區內發生特區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂，全國人大常委會宣布香港進入緊急狀態。

3、**特區層面**。體現在兩方面：一是香港原有法律中維護國家安全的內容繼續保留。香港原有法律，按照1997年2月全國人大常委會作出的《處理香港原有法律的決定》，經適應化後可採用香港特區法律。二是基本法第23條規定香港“應自行立法禁止”七類危害國家安全的行為和活動。但這七類行為和活動遠不能涵蓋國家安全立法的全部內容，而且，第23條的規定是義務條款而非授權條款。

時至今日，香港特區維護國家安全的法律制度仍是空白，原有法律中有關維護國家安全的法律至今沒有完成適應化，《刑事罪行條例》中“英女皇陛下”仍然赫然在目。基本法第23條立法也沒有完成，而且立法面臨着很大的困難。在執行機制方面，特區沒有設立專門的維護國家安全機構，中央也沒有派駐專門的維護國家安全機構。而近年來，香港面臨的國家安全風險日益凸顯，甚至“港獨”勢力冒起。在這種情況下，中央不得不考慮盡快建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制。

解決香港出現的國家安全風險，中央可以有多種選項，如由全國人大作出有關決定，由全國人大常委會將全國性法律列入基本法附件三在特區實施，制定法律，修改法律，解釋法律，以及中央人民政府向行政長官發布指令等。經過仔細權衡利弊，從堅持和完善“一國兩制”制度體系的高度出發，中央最終選擇了“決定+立法”的方式。

## 四、全國人大“5·28”決定的憲法依據

5月28日，全國人民代表大會作出《關於建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（5·28決定）。要理解這一決定，首先應當了解國家的人民代表大會制度。

根據我國憲法，我國的根本政治制度是人民代表大會制度。全國人民代表大會是最高國家權力機關，行使主權權力，即對內最高權、對外獨立權和自衛權。憲法第62條規定了全國人民代表大會的職權，如第1項修改憲法，第2項監督憲法的實施，第14項決定特別行政區的設立及其制度，第16項應當由最高國家權力機關行使的其他職權。憲法第67條規定了全國人大常委會的職權，如第1項解釋憲法，第4項解釋法律，第22項全國人民代表大會

授予的其他職權。憲法第89條規定了國務院的職權，如第1項規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令，第10項領導和管理國防建設事業，第18項全國人民代表大會和全國人大常委會授予的其他職權。

關於5·28決定的內容：第1條明確了堅持“一國兩制”，堅持依法治港，維護憲制秩序，防範制止懲治危害國家的行為和活動。這是全國人大在行使對內最高權。第2條規定，反對並反制外來干預，防範制止懲治外部危害國家安全的活動。這是行使對外獨立權和自衛權。第3條明確香港特區憲制責任，要求特區盡早完成立法，要求特區政權機關履行，維護國家安全的職責。這是行使憲法監督權。第4條要求特區建立維護國家安全執行機制，要求中央有關機關在香港特區設立機構，履行職責。這是行使制度構建權。第5條要求行政長官定期就國家安全情況向中央人民政府提交報告。這是完善基本法有關行政長官向中央人民政府負責的執行機制。第6條授權全國人大常委會制定相關法律，在香港公布實施，這是因應香港出現的國家安全新情況新風險，授權立法。

全國人大作決定是非常慎重的。香港回歸之前，全國人大關於香港問題共作出過8次決定，分別是關於批准中英聯合聲明的決定、關於成立香港特區基本法起草委員會的決定、關於設立香港特別行政區的決定、關於香港特別行政區基本法的決定、關於香港特區第一屆政府和立法會產生辦法的決定、關於設立全國人大常委會香港基本法委員會的決定、關於設立香港特區籌備委員會的準備工作機構的決定、關於香港特區籌備委員會工作報告的決議。香港回歸之後，全國人大僅對香港問題作過一次決定，即《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》。全國人大作為最高國家權力機關，它的決定具有不容置疑的法律效力。

全國人大的決定和法律都具有法律效力，但其規定的事項是不同的：決定通常是宣示立場，確立原則，決定事項，明確授權；法律則是系統構建制度，設定權力（權利），明確義務，訂立罰則（責任）。全國人大此次決定授權全國人大常委會專門就香港維護國家安全制定相關法律，而不是簡單地將有關的全國性法律列入基本法附件三適用到香港，充分體現了中央對香港特區的信任和對兩種制度的尊重。在下一步全國人大常委會制定相關法律過程中，將會按照國家憲法和立法法的要求，堅持民主立法、依法立法，同時也會兼顧兩種法律制度的差異，確保有關法律能夠有效維護國家安全，切實保障市民合法權益。

---

# 法院管轄、審判權有限制 中央對國安有最終責任



全國人大常委會法工委副主任  
張勇

香港中聯辦2020年6月24日  
(2020年6月23日在聽取香港國安法  
意見座談會上的發言)

全國人大常委會法工委副主任張勇6月23日在聽取香港國安法意見座談會上發言時表示，司法獨立與管轄權沒有必然聯繫，作為一個主權國家內的地方法院，香港法院的管轄權和審判權從來都是有限制的。張勇強調，中央政府對有效防範、制止和懲治危害國家安全的犯罪負有最終的、根本的責任。全文如下：

今天，我們就香港特區國家安全立法徵詢香港各界人士的意見。香港國安立法，針對的是分裂國家、顛覆國家政權、從事恐怖活動，以及勾結外國等嚴重危害國家安全的犯罪，而不是殺人、盜竊、交通肇事等一般的違法犯罪，不是社會治安問題。國家安全犯罪侵害的是國家整體利益，不僅僅是某一個地方的利益。古今中外，維護國家安全從來都是中央事權，由中央政府承擔根本的、最終的責任和義務。換句話說，維護國家安全，不是一個地方政府能夠完全擔負得起的責任和義務，把這副擔子



完全交給地方政府是不負責任的。只要理智地想一想、看一看世界各國的實際情況，這是一個顯而易見的常識。

對香港而言，制定維護國家安全法的意義是什麼呢？那就是林鄭特首說的：“保‘一國兩制’，還香港穩定”。“一國”是根本，“兩制”是“一國”內的“兩制”。可以肯定地說，如果國家安全在香港失去了保障，“兩制”也就談不上了。從這個角度講，制定香港國安法最現實的意義，就是保障“一國兩制”能夠行得穩、走得遠。

近年來，香港在維護國家安全方面的確出現了問題：法律制度空白、執行機制缺失，國家安全風險日益突顯，且日趨嚴峻。特區政府執法機構中沒有一兵一卒專責維護國家安全，23條立法遲遲沒有完成且遙遙無期，原有法律中“英女王陛下”仍然赫然在目，而司法機構回歸以來沒有審理過一起危害國家安全的案件……另一方面，“港獨”勢力猖狂冒起、激進分離勢力大行其道、民族國家觀念不斷淡漠，極少數人以從事危害國家安全的活動為榮為樂。如果這種現象和勢頭不及時加以制止，任其蔓延，國家安全必將失去保障，到那時何談“兩制”？！中央不可能對這些現實的危險和潛在的風險視而不見，任其氾濫，否則14億中國人都不會答應。

作為一個主權國家，中央有許多方式方法和方案解決香港存在的國家安全風險。舉例來說，解決法律空白問題，最便捷的方式就是根據《基本法》第18條第3款的規定，將有關的全國性法律包括刑法分則第1章“危害國家安全罪”列入香港基本法附件三直接在香港實施。這樣做也是符合基本法的。但是，中央從堅持和完善“一國兩制”制度體系的全局出發，堅持依憲治國、依法治港，反復權衡，慎重考慮，作出了採用“決定+立法”的方式來解決這些問題。這是充分考慮到了香港的實際情況，最大限度地體現了“一國兩制”方針。

這幾天，很多人關注中央在特定情形下直接管轄極少數危害國家安全的案件問題，有人贊成支持，也有人說這會損害香港法院的司法獨立。我想從以下幾個方面談談這個問題：

第一，司法獨立與管轄權沒有必然的聯繫。司法獨立是指法官在審理案件時不受任何干涉，獨立行使審判權，而不是指法院的管轄權和審判權。任何法院的管轄權和審判權都是依據法律確定的，也都是有限制的，更不是法院自己決定的。香港法院的管轄權和審判權有沒有限制呢？香港基本法第19條第2款明確規定：“香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權。”第3款明確規定“香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。”作為一個主權國家內的地方法院，香港法院的管轄權和審判權從來都是有限制的，1997年前如此，1997年後依然如此，但是，這些限制並不影響香港法院獨立行使審判案件的權力。

第二，中央政府對有效防範、制止和懲治危害國家安全的犯罪負有最終的、根本的責任。維護國家安全是中央事權，不是特區高度自治範圍內事務。中央政府必須確保在任何情況下、在任何地方的國家安全都萬無一失。這是《憲法》賦予中央政府的職責。香港國安法草案規定，在一般情況下，在香港發生的危害國家安全的犯罪案件，由香港特區執法機關和司法機關依據本法和香港當地法律及程序處理。這已經是最大限度地體現了“一國兩制”下的特殊安排，體現了中央對特區的信任和對兩種法律體系的尊重，也體現了香港特區在香港負有維護國家安全的主要責任和義務。

第三，必須承認，作為一個地方行政區域，香港特區在維護國家安全方面的能力和手段是有限的，特別是在涉及到外國或境外勢力介入以及國防軍事等複雜因素時，香港更是力所不及。

有一些危害國家安全的案件，香港特區是無權管、管不了的，是只有中央政府才有權力、有能力管的。實際上，在一些情形下，地方政府自身的安全也需要中央政府加以保護。當今世界，沒有任何一個國家把維護國家安全的責任完全交給地方政府，這是地方政府不能承受之重。因此，中央保留著維護國家安全案件必要的、最後的管轄權，可以防止出現因香港特區不履行或者無法履行職責而導致國家安全受損甚至失控等嚴重後果。進一步講，在香港國安法通過之後，如果香港特區行政機關、立法機關和司法機關能夠有效地擔負起維護國家安全的職責，確保國家安全在香港安然無虞，中央政府沒有必要行使管轄權；反之，如果香港特區各個政權機關沒有擔負起或者擔負不起這個責任，導致國家安全危機四伏，中央政府必須擔負起這個職責。

第四，中央保留在特定情形下的管轄權，也是為了避免出現香港特區政府無法控制的最極端情況。香港基本法第18條第4款規定，香港特區內發生香港特區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂時，全國人大常委會可以決定香港進入緊急狀態，屆時中央政府可以發布命令，將任何有關的全國性法律在香港直接實施。為了避免出現這種最極端情況，中央政府也有必要保留最後的管轄權。

對於行政長官指定專門法官審理危害國家安全犯罪問題，社會各界也存在一些不同意見。對此，也談幾點看法：

首先，行政長官代表香港特區對中央政府負責，其中包括在香港維護國家安全方面，行政長官是第一責任人。

其次，根據基本法的有關規定，香港法官根據獨立委員會推薦，由行政長官任命。這一任命權是實質性的。事實上，在大多數國家，法官任命都是一個政治過程，與司法獨立沒有

關係。例如美國聯邦最高法院法官，由總統提名，國會表決通過，再由總統任命。

第三，由於歷史的原因，不少香港法院法官實際上持有兩個或多個國家的護照或旅行證件。一段時間以來，香港和內地有不少意見認為，應當禁止具有外國國籍的法官審理危害國家安全犯罪案件。從世界各國情況看，還沒有哪一個國家允許外國人擔任法官審理危害本國國家安全案件的實踐。但考慮到香港特區的實際情況，沒有採取“一刀切”的方式，完全禁止有外國居留權的香港法官審理危害國家安全案件，而是由行政長官指定一批適合審理此類案件的法官。至於某一個具體案件由哪一名法官審理，仍然按照現行的司法規則辦理。這樣的安排，既可以避免有關法官在審理有關案件時可能陷入雙重效忠之境地，又可以最大限度地發揮現任法官的作用，不僅絲毫不影響司法獨立，反而能夠更好地保障法官履行職責和司法公正，也充分體現了對特區現行司法制度的尊重。

---

# 「一國兩制」與香港國安立法



清華大學法學院教授、  
清華大學港澳研究中心主任  
王振民

---

《大公報》2020年7月3日  
(原載《紫荊》雜誌7月號)

從國家層面為香港維護國家安全立法，不是「一國兩制」的終結，而是「一國兩制」的新希望，是香港新生的契機。

## 一、關於「一國兩制」的謊言與真相

5月28日，第十三屆全國人大第三次會議以國家立法形式通過《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(以下簡稱「5·28決定」)，明確了建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的重大原則問題，授權全國人大常委會從國家層面開展立法，對近年來發生在香港的危害國家安全最嚴重、最突出、最迫切需要禁止的四種

行為和活動進行立法懲治，並從國家和特區兩個層面建構相關執行機制。香港很多市民用「期盼已久」、「早該如此」來表達對中央這一重大舉措的贊同和支持。但是，那些「逢中必反」的人及其背後的敵對勢力一如既往，顛倒黑白，混淆視聽，極盡造謠抹黑之能事，立即定性這是「一國兩制」的終結和「一國一制」的開始，是「香港的末日」。

對於這些謬論，大家是否耳熟能詳，似曾相識？香港回歸20多年來，類似謊言、謬論一直充斥香港社會，長期系統性地主導香港輿論。1997年香港回歸之時，有西方媒體預言香港將死；1999年全國人大常委會第一次行使憲制權力，「釋法」解決香港自身無法解決的居港權問題，他們說「香港完了」；從此以後，幾乎每次「人大釋法」，都有人聲稱香港又要完了，法治又要滅亡；2003年特區開展第23條立法，他們誤導廣大市民，聲稱如果立法就是「末日」來臨，很多人為此而上街；特區政府推行德育和國民教育科，糾正香港教科書對祖國歷史的人為歪曲和不客觀敘述，他們又把這樣的謊話再說一遍，很多人又被傳說中的「一國一制」嚇倒而上街；2014-2015年國家兌現承諾，嚴格按照當年制定基本法時已經設定好的法律框架推動他們「孜孜以求」的普選，結果他們說不符合「國際標準」，基本法定了也不算數，於是非法「佔中」長達79天；2017年廣深港高鐵西九龍站實行「一地兩檢」，那可不得了，「一國一制」入港，內地來執法，損害高度自治，「末日」又到了！國歌法本地立法千萬不能搞，這是「洗腦」、內地化，破壞「一國兩制」；一直到去年「修例風波」，他們對一個再正常不過的普通司法協助的污衊、抹黑達到登峰造極、無以復加的程度，可以說創造了世界造謠撒謊紀錄，很多人真的相信這部法律一旦通過，所有港人都有可能被送到內地受審，由此發生震驚中外的香港「己亥之亂」。

二十多年來，香港就這麼一路被恐嚇欺騙，被各種無休無止的謊言和似是而非的謬論誤導，生活在各種各樣的歪理邪說之中。然而，事實一再證明，每一次香港不僅都沒死，從未實行「一國一制」，從沒內地化，相反都是「一國兩制」的鞏固、深化和細化。今日香港依然是世界上自治程度最高、自由程度最高的地方區域，遠遠高於世界上任何一個國家的任何一個地方，當然也遠遠高於回歸以前的香港。這是不爭的事實和真相！儘管謊言最終不攻自破，真相終究大白天下，然而謊言給香港造成的損失有很多卻已無可挽回，特別可惜的是那些被蒙騙而誤入歧途的年輕人及其家庭！

這次從國家層面立法填補香港維護國家安全的法律漏洞和制度缺陷，按照他們的邏輯這更不得了，接下來的謊言、謠言、歪理、抹黑將更加「精彩紛呈」，大家拭目以待這次他們如何表演。只是這次我們是否還要上當受騙，「配合」他們表演嗎？

## 二、什麼是「一國一制」

既然有人動輒說中央要搞「一國一制」，那我們看看如果真的在維護國家安全問題上實行「一國一制」，情況又會是怎麼樣？「一國一制」的情景如何？

在維護國家安全問題上，世界各國實行「一國一制」是慣例和常態，實行「一國兩制」只是例外，用「絕無僅有」來形容一點都不為過。無論聯邦制或者單一制國家，維護國家安全都是國家事務，屬於聯邦或者中央事權，由聯邦或者中央直接負責，地方配合執行。在實行聯邦制國家，例如美國，聯邦直接構建



維護國家安全的法律制度和執行機制，直接行使維護國家安全的立法權、執法權和司法權，屬於典型的國家安全「一國一制」。美國有關國家安全的法律就有30多部，全都由美國國會制定、在全美實施，各州無權制定國家安全的法律。國家安全案件管轄權歸聯邦，執法機關是聯邦國土安全部、聯邦調查局和中央情報局等；負責提起國家安全公訴的是聯邦檢察官；負責審判危害國家安全案件的是聯邦法院。州和地方政府在維護國家安全問題上只能配合協助。

在單一制國家更是如此，維護國家安全是中央的權力職責，有關案件由中央管轄，地方只能配合。例如，英國不僅在本土，而且在其海外殖民地以及佔領他國的領土上，維護國家安全也全都實行「一國一制」，由英國中央政府主導負責。當年港英政府維護英國國家安全的執法部門就直接隸屬於英國國家安全機關。

有人說，在處理香港特區維護國家安全問題上，我們為什麼不「學習」美英等國的「一國一制」，向他們「看齊」？的確，我們有權在國家安全領域實行「一國一制」，這符合世界各國的通行做法，合情合理。假設我們真的實行「一國一制」，情況會變得非常簡單：國家安全事務既然是中央事權，那就由中央直接負責，有關國家安全的全國性法律例如《中華人民共和國刑法》分則第一章「危害國家安全罪」以及《國家安全法》、《反間諜法》、《反恐怖主義法》、《網絡安全法》、《國家情報法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《保守國家秘密法》、《突發事件應對法》、《反分裂國家法》、《外商投資法》、《密碼法》、《宗教事務條例》等等全部適用於香港；中央負責維護國家安全的有關機關有權在香港執行這些法律，直接辦理所有涉及國家安全的案件，香港只需配合即可。

然而，中央有權但沒有這樣做，而是照顧到香港的歷史和現實，在處理香港維護國家安全問題上，破天荒也實行「一國兩制」。全國人大「5·28決定」明確要「堅定不移並全面準確貫徹『一國兩制』、『港人治港』、高度自治的方針」，在構建香港維護國家安全的法律制度和執行機制問題上同樣堅持「一國兩制」方針不動搖。建議大家一字一句認真閱讀全國人大「5·28決定」和王晨副委員長的說明，從中體會中央的良苦用心和堅決貫徹「一國兩制」的決心和恆心，分清楚什麼才是「一國一制」，什麼是「一國兩制」，不要聽信那些歪理、謠言和抹黑。

試問，在國家安全問題上，美英等國何曾授權一個地方政權「一國兩制」，讓一個地區自行立法、執法、司法維護國家安全？自己在國家安全問題上從來沒有實行過「一國兩制」，有什麼資格給中國香港的「一國兩制」下定義，指責我們不符合高度自治的標準？

### 三、「一國兩制」方針的運用

從當年基本法起草制定到這次全國人大「5·28決定」，中央對「一國兩制」的堅持、中央的邏輯思路一以貫之、清晰明確。

第一，必須體現「一國」原則，滿足「一國」的底線要求。無論美英等國的「一國一制」或者我們的「一國兩制」，維護國家安全都是中央（聯邦）事權，包括立法權、執法權和司法權，這一點沒有分別。因此，中央具有無可置疑的在香港特別行政區維護國家安全的所有權力，承擔維護國家安全最高和最終的責任，這是「一國」原則的基本要求。基本法第23條的有限授權立法，

絕對不能無限解讀為中央把維護國家安全的所有立法、執法和司法以及相關管理責任都交給了香港特區。在憲法和基本法上，中央從來沒有喪失或者放棄在香港特別行政區維護國家安全的權力，不會迴避自己最高的憲制責任，有權直接行使相關權力。從當年起草制定基本法到今天，這一點從未改變，也不會改變。

第二，中央享有規定香港特區維護國家安全制度並進行有關立法的權力。憲法第31條和第62(14)條明確由國家通過立法規定在香港特別行政區實行的制度，這裏的「制度」當然包括在港維護國家安全的制度。從中國憲法來看，基本法首先是一部維護國家主權安全、捍衛「一國」的法律，這是基本法立法的重要指導思想。這次全國人大「決定」加全國人大常委會立法，也是國家行使最高立法權為香港維護國家安全建章立制的範例。

第三，中央有權直接處理香港維護國家安全的重要事務。這包括根據基本法中央直接負責涉及香港特區的外交事務和防務，還有涉及台灣的事務。如果留意中央公布實施的香港中聯辦「三定」方案，其中第四項明確香港中聯辦負責「處理有關涉台事務」，說明「有關涉台事務」不屬於香港高度自治的範圍。這些當然都屬於國家安全事項，由中央直接負責，特區支持配合。

第四，中央授權香港特別行政區負責處理維護國家安全的事務，甚至把維護國家安全的主要責任賦予香港特區。這包括中央通過基本法第23條授權香港在維護國家政治安全的七個領域開展立法；20多年來國家安全案件交由特區負責辦理；中央允許香港通過自己不同的法律制度即普通法來維護國家安全，只要能達到維護國家安全的目的，用什麼樣的法律制度都可以，不管白貓黑貓，能夠逮到耗子就是好貓。儘管香港特別行政區與兄弟省區市、與澳門特別行政區維護國家安全的責任使命一樣，目標任務相同，

但可以用自己的方式方法維護國家安全，達到同樣的目的。這些都是「兩制」原則的體現。當然，由於國家安全的極端特殊性，特區在履行維護國家安全相關職責時，應該接受中央的指導監督。

按照上述「一國兩制」的邏輯思路，全國人大及其常委會開展香港維護國家安全立法，要處理什麼問題，不處理什麼問題就非常清楚了。

首先，要明確這次香港國安立法不處理什麼問題。我認為，這次香港國安立法不處理基本法已經明確解決了的問題，比如高度自治的問題、涉港外交、防務問題等都已經有十分明確的規定，那就繼續按照基本法的規定辦事。基本法賦予香港所有高度自治權都不受國安立法影響，資本主義制度和生活方式不變，對所有居民的平等保護不變，香港繼續是全世界最自由、最開放的經濟體，對全世界開放不變，與各國共享香港國際化營商平台不變。基本法關於人權保障、居民權利自由的所有條款繼續有效。普通法不變，法治和司法獨立不變，香港對高度自治範圍內的所有案件仍然享有完全的管轄權包括終審權，繼續按照普通法處理所有這些案件。國安立法也不涉及普通刑事犯罪、經濟犯罪案件，現在怎麼辦還怎麼辦，不受國安立法影響。因此，國安立法與廣大香港居民真的很遠，一個普通居民、普通商人真的很難觸及國家安全問題，更不要說國家安全犯罪，香港廣大居民盡可放心。最終受影響的真的是極少數，少而又少。在任何國家任何地方，法律對國家安全都有非常嚴格的定義，不可以隨意擴大。這次國安立法更不會例外。

那麼，國安立法要處理或者解決什麼問題呢？我認為，全國人大「決定」及其常委會立法要處理當年制定基本法沒有完全解決的問題，即香港維護國家安全的問題，包括相關法律制度和

執行機制問題。基本法裏邊確實找不到「國家安全」這四個字，但國家安全的內容是有的，大的原則方向也有，但具體事權劃分沒有明確。根據全國人大「5·28決定」，這次立法還是按照「一國兩制」的邏輯思路，明確中央對維護國家安全最大、最終的責任，要兜底，但維護國家安全的主要責任還是賦予香港特區，繼續發揮香港特別行政區維護國家安全的主要作用，繼續完成第23條立法，用好現有法律資源，完善香港有關法律的執行機制。歸根結底，中央還是信任自己的香港，香港也要對得起中央這份沉甸甸的信任、重託和厚愛。

至於中央與特區維護國家安全事權特別是管轄權如何界定，案件辦理如何分工，相關機制如何運行，要由全國人大常委會的立法來具體規定。

上述這些內容基本法本來就沒有明確規定，甚至是完全空白，況且整個立法又是由制定基本法的同一機關—全國人大及其常設立法機關—全國人大常委會接受其授權共同完成的，因此香港國安立法不違反基本法，是對基本法的必要補充和發展完善，不僅不會取代基本法，反而是堅持完善「一國兩制」制度體系、貫徹實施基本法的重大舉措。基本法仍然是國家憲法之下中央和特區兩個層面都要堅決貫徹實施的香港最重要的憲制性法律。

## 四、香港國安立法必要而緊迫

必須指出，現在全世界只有香港一地還沒有完善國家安全法律制度和執行機制，這個課早晚要補。如果三十年前制定基本法時沒有明確解決的話，這次立法（「決定」+「立法」）必須解決，不能再拖。

如果我們把世界各國各地維護國家安全的法治體系劃分為高中低三個等級的話，美英等西方國家屬於高等級，特別是美國追求絕對安全，標準最高。我相信，香港國家安全法是最溫和、最基本、最低程度、最低標準的國家安全法律。即便這樣的國安立法，還有人擔心影響香港國際金融中心地位。試問紐約頂格適用全球最高標準的國安法律，倫敦、新加坡也要嚴格得多，這影響三地國際金融中心地位了嗎？恰恰相反，正是因為香港維護國家安全的問題長期得不到解決，大大削弱了香港國際金融中心功能的發揮。還有人擔心從國家層面為香港制定國安法律導致香港內地化，這也完全不能成立，「一國兩制」沒有變，基本法沒有動，高度自治依然存在，香港怎麼內地化？正是因為長期沒有建立健全維護國家安全的法治，才導致「一國兩制」走樣變形，國安立法絕對有利於促進「一國兩制」恢復常態、行穩致遠。

回歸23年以來，中央把在港維護國家安全的主要責任「委託」給了特區，很少就此立法、「釋法」，但是香港維護國家安全的立法長期殘缺不全，本地現有維護國家安全的法律也沒有得到很好執行，使得香港在維護國家安全方面長期處於「不設防」狀態，不僅把自己逼到「萬丈深淵」的邊緣，而且成為全國安全巨大的漏洞和短板，風險不斷，危害日深，不僅亂了自己，害了自己，也嚴重危害全國安全。在可預見的未來，靠香港自身力量也很難改變這種狀況。況且，國家安全往往超出任何地方政權的權能範圍，地方很難把握，香港維護國家安全的事務完全由香港特區自己負責，不現實，不科學，也不公平。

在香港「一國兩制」實踐遭遇嚴重困境、窒礙難行之際，在我國家安全遭遇重大、清晰、現實威脅並已經造成嚴重損害情況下，30年前制定基本法的同一機構—全國人大再次出手通過



具有同等法律效力的「5·28決定」，並授權其常委會具體立法填補香港特區維護國家安全的立法和執行機制漏洞，既有無可置疑的必要性和緊迫性，也具有堅實、充分的法律和法理依據。從國家層面為香港維護國家安全立法，不是「一國兩制」的終結，不是香港居民人權自由的克減，不是香港高度自治的減損，不是香港內地化，而是「一國兩制」的新希望，是香港年輕人未來之所繫，是香港新生的契機！

有了20多年與謊言做鬥爭的經驗，特別是去年「修例風波」慘痛的教訓，這次我們一定會擦亮眼睛，運用智慧，不再被謠言煽惑，不再被歪理誤導，不再被恐嚇嚇倒！為了香港的繁榮穩定和長治久安，為了香港年輕人的明天和廣大居民安居樂業，為自己國家的安全和民族偉大復興，全力支持中央建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。

---

# 香港國安法是基本法的特別法並居優先執行地位



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  
郝鐵川

《大公報》2020年7月13日

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、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牴觸原則下的具體化，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，這一前所未有的「《決定》+法律」立法形式，既不同於全國人大的單一立法行為，也不同於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。

從內容上來看，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。

---



# 《香港國安法》為成功實踐 「一國兩制」開創新格局



香港特別行政區律政司司長  
鄭若驊資深大律師

《中國法律》雜誌2020年第四期

## (一) 前言

香港特別行政區（“香港特區”）自「修例風波」以來經歷了社會動盪，暴力事件不時發生，市民及警務人員受到傷害，而店舖、港鐵鐵路站、政府設施及很多其他地方遭受惡意毀壞。有激進份子公然鼓吹「港獨」，宣揚分離主義思想，更可恥地乞求境外勢力施加制裁、干預中國內政及香港特區事務，以達到其目的。甚至出現有人私藏槍械及彈藥，製造爆炸物品的情況，確實構成恐怖主義風險。這些情況，如果不加以遏制，對香港特區的公共安全將構成巨大威脅。更重要的是，這些情況對中國的國家安全亦構成實際風險。

香港特區在《基本法》第二十三條下有自行立法維護國家安全的憲制義務，但過往23年以來一直未能完成，亦難以在可見的一段時間內履行相關義務。此等情況導致香港特區成為了國家安全的一個缺口，對國家主權、統一和領土完整構成重大安全風險。

香港除了是中國的一個特別行政區，也是一個國際大都會、國際金融中心和國際投資樞紐。危害國家安全的犯罪活動不但影響社會安寧，亦對定居香港的外籍人士、商人及旅客構成人身安全風險，對商貿投資活動也帶來不確定性。

有見維護國家安全的必要性和逼切性，第十三屆全國人民代表大會（“全國人大”）在五月二十八日舉行的第三次會議通過《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（“《528決定》”），授權其常務委員會（“全國人大常委會”）制定相關法律。全國人大常委會根據授權，結合香港特區的具體情況，聽取特區政府和社會各界意見後，於六月三十日全國人大常委會第二十次會議表決通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（“《香港國安法》”），按《基本法》第十八條經徵詢基本法委員會和特區政府意見後，列入《基本法》附件三，並於同日在香港特區刊憲公布生效<sup>1</sup>。

---

1 《香港國安法》第四十三條規定特區政府警務處維護國家安全部門在辦理危害國家安全犯罪案件時，可以採取若干措施，並授權香港特區行政長官會同香港特區維護國家安全委員會就該等措施制定相關《實施細則》。相關的實施細則已於七月七日生效。實施細則在制定時已參考了香港特區的現行法律，例如《火器及彈藥條例》、《防止賄賂條例》、《有組織及嚴重罪行條例》、《聯合國（反恐主義措施）條例》及《社團條例》等，及國際上的做法。該等措施旨在達到防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動的目的，《實施細則》亦符合《國安法》及《基本法》的規定，包括關於尊重和保障人權的規定。

全國人大通過“決定+立法”兩步走的方式制定及實施《香港國安法》是一個讓「一國兩制」重拾正軌、行穩致遠的重要里程碑，是全國人大自回歸後首次就香港特區作出決定<sup>2</sup>，旨在為維護國家安全提供一個法律框架及執行機制。

國際社會上有某些媒體、外國政客、政府官員以至發言人把《香港國安法》說成為破壞「一國兩制」，令特區失去高度自治，導致「一國兩制」變為「一國一制」。其實，此等說法是完全錯誤，在法律層面上是站不住腳。提出這些說法的人可能是懷有政治目的，也可能是對於「一國兩制」抱有錯誤的理解。

下文將對制定及實施《香港國安法》的事作出詳細解釋，並回應相關的關注。

## (二) 全國人大關於港區國安立法的決定合法合憲

### (1) 維護國家安全屬中央事權

國家安全是全球任何一個國家的頭等大事，是國家生存與發展的基本前提，是一國安身立命之本及安邦定國的重要基石。國家安全關乎國家核心利益，關乎國民根本利益，對於維護國家主權、統一和領土完整至為重要。因此，維護國家安全毫無疑問

---

2 在香港回歸之前，全國人大就香港問題共作出過8次決定，分別是《關於批准中英聯合聲明的決定》、《關於成立香港特區基本法起草委員會的決定》、《關於設立香港特別行政區的決定》、《關於香港特別行政區基本法的決定》、《關於香港特區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》、《關於設立全國人大常委會香港基本法委員會的決定》、《關於設立香港特區籌備委員會的準備工作機構的決定》及《關於香港特區籌備委員會工作報告的決議》(見張勇，“國家安全立法：現狀與展望”(香港基本法頒布30周年網上研討會，二零二零年六月八日))。

屬於中央事權，這是基本的國家主權理論和原則，也是世界各國的通例。

對於國家安全，習近平主席曾指出“明者防禍於未萌，智者圖患於將來”<sup>3</sup>。在二零一九年中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議通過的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》內，也提到“堅定維護國家主權、安全、發展利益，維護香港、澳門長期繁榮穩定，絕不容忍任何挑戰「一國兩制」底綫的行為，絕不容忍任何分裂國家的行為”及“建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，支持特別行政區強化執法力量”。

國家安全直接關乎到全國人民及國家的整體利益，屬於中央事權，從來不屬於香港特區「一國兩制」下的自治範圍，而中央人民政府（“中央政府”）對其所有地方（包括香港特區）的國家安全也負有最大和最終責任，這一點是毋庸置疑的。

## (2) 全國人大根據《憲法》作出決定

根據《中華人民共和國憲法》（“《憲法》”），全國人大是最高國家權力機關，有權行使國家立法權，制定法律及其他法律文書<sup>4</sup>。既然維護國家安全屬中央事權，全國人大在《憲法》下當然有權作出《528決定》。《528決定》亦已明確指出其是根據《憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項及第十六項的規定，以及《基本法》的有關規定而作出。

---

3 新華網，“安邦定國，習近平這樣論述國家安全”（二零一九年四月十五日），見[http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/15/c\\_1124367882.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2019-04/15/c_1124367882.htm)。

4 見《憲法》第五十七條及第五十八條。

值得一提的是，《憲法》第三十一條訂明“國家在必要時設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”。根據《憲法》第六十二條第十四項，全國人大有權決定特別行政區的設立及其制度。大家必須謹記香港特區便是由全國人大於一九九零年四月四日根據《憲法》第三十一條所作出的「關於設立香港特別行政區的決定」而設立，而全國人大同日亦根據《憲法》第三十一條及第六十二條第十四項通過《基本法》成為全國性法律。此外，《憲法》第六十二條亦指出全國人大可監督《憲法》的實施及行使應當由最高國家權力機關行使的其他職權<sup>5</sup>。

根據中國的憲制秩序，全國人大有權作出決定，而有關決定適用於全國<sup>6</sup>。

值得注意的是，關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》的說明(“《決定》(草案)說明”)<sup>7</sup>提出採取“決定+立法”的方式，分兩步推進港區國安立法的工作<sup>8</sup>。

---

5 見《憲法》第六十二條第二項及第十六項。

6 見《憲法》第五十七條、第五十八條及第六十二條。

7 全國人民代表大會常務委員會副委員長王晨，第十三屆全國人民代表大會第三次會議(二零二零年五月二十二日)。

8 《決定》(草案)說明指出“第一步，全國人民代表大會根據憲法和香港基本法的有關規定，作出關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定，就相關問題作出若干基本規定，同時授權全國人大常委會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律；第二步，全國人大常委會根據憲法、香港基本法和全國人大有關決定的授權，結合香港特別行政區具體情況，制定相關法律並決定將相關法律列入香港基本法附件三，由香港特別行政區在當地公布實施”。

《決定》(草案)說明亦列出了從國家層面建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制所必須遵循的五項基本原則<sup>9</sup>。當制定國家安全法律時，全國人大常委必須遵循的這五項基本原則，當中包括堅持和完善「一國兩制」制度體系及堅持依法治港。

《528決定》正文部分共有七條。其中，第三條指出“香港特別行政區應當盡早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法”。這清楚說明在全國人大常委制定《香港國安法》後，香港特區仍然必須履行《基本法》第二十三條就維護國家安全的立法責任。

### (3) 全國人大常委根據《528決定》第六條獲授權制定《香港國安法》

就“決定+立法”兩步走這個做法，根據《528決定》第六條，全國人大授權全國人大常委會就建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害

---

9 《決定》(草案)說明列出的五項基本原則包括：堅決維護國家安全、堅持和完善「一國兩制」制度體系、堅持依法治港、堅決反對外來干涉、切實保障香港居民合法權益。



國家安全的行為以及外國和境外勢力干預香港特區事務的活動<sup>10</sup>。《528決定》將上述相關法律列入《基本法》附件三，由香港特區在當地公布實施。

有評論認為全國人大於五月二十八日作出《528決定》到全國人大常委會於六月三十日通過《香港國安法》只有短短大概一個月的時間，可能過於倉促。在這方面，全國人大常委會制定《香港國安法》的過程符合正當法律程序原則，與《中華人民共和國立法法》的規定一致<sup>11</sup>。

---

10 關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案)》的說明(“《香港國安法》(草案)說明”)，除了明確指出《香港國安法》是依循《528決定》內提出的五項基本原則而制定之外，也提及了在研究起草的過程中遵循和體現五項工作原則，包括：

(一) 堅定制度自信，著力健全完善新形勢下香港特區同《憲法》、《基本法》和全國人大《528決定》實施相關的制度機制；

(二) 堅持問題導向，著力解決香港特區在維護國家安全方面存在的法律漏洞、制度缺失和工作“短板”問題；

(三) 突出責任主體，著力落實香港特區維護國家安全的憲制責任和主要責任；

(四) 統籌制度安排，著力從國家和香港特區兩個層面、法律制度和執行機制兩個方面作出系統全面的規定；及

(五) 是兼顧兩地差異，著力處理好《香港國安法》與國家有關法律、香港特區本地法律的銜接、兼容和互補關係。

(見全國人大常委會法工委主任沈春耀，第十三屆全國人大常委會第十九次會議(二零二零年六月十八日))

11 《中華人民共和國立法法》第三十條及第三十七條分別訂明“第三十條列入常務委員會會議議程的法律案，各方面意見比較一致的，可以經兩次常務委員會會議審議後交付表決；調整事項較為單一或者部分修改的法律案，各方面的意見比較一致的，也可以經一次常務委員會會議審議即交付表決”和“列入常務委員會會議議程的法律案，應當在常務委員會會議後將法律草案及其起草、修改的說明等向社會公布，徵求意見，但是經委員長會議決定不公布的除外。向社會公布徵求意見的時間一般不少於三十日。徵求意見的情況應當向社會通報”。

在徵求意見方面，中央有關部門在進行起草法律工作時，已經多次聽取香港特區行政長官和有關主要官員、港區全國人大代表、香港社會各界的代表(包括法律界代表)的意見及建議<sup>12</sup>。

反觀外國例子，例如美國為應對九一一恐怖襲擊，制定《美國愛國者法案2001》的程序，由法案在二零零一年十月二十三日在國會被提出，到國會在同月二十五日通過，並由總統在二十六日簽署正式生效，只是短短歷時三天。

#### (4)《香港國安法》沒有取代或減損《基本法》第二十三條

《憲法》及《基本法》是香港特區憲制秩序的基礎。《基本法》的序言指出設立香港特區的目的是“為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定”。《基本法》第一條與第十二條也分別規定“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”及“香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”。

在國家安全方面，《基本法》第二十三條訂明“香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”。

首先，要清楚指出的是，《基本法》第二十三條的規定不改變國家安全立法完全是屬於中央事權此一基本原則。再者，第二十三條屬於義務條款，是香港特區就若干罪行立法維護國家

---

12 《香港國安法》(草案)說明指出在法律草案文本形成後，中央專門就案文徵求了香港特區政府和有關人士的意見，及充分考慮香港特區實際情況，對法律草案文本作了反復修改完善。

安全應履行的憲制責任，而第二十三條所訂明的七類危害國家安全的行為和活動亦遠不能涵蓋國家安全立法的全部內容<sup>13</sup>。綜合上述理由，《基本法》第二十三條的規定不應被視為中央放棄在其認為有需要的情況下就維護國家安全立法的權利。尤其是，香港特區自回歸23年以來一直未能完成《基本法》第二十三條的立法工作，《528決定》第三條亦明確指出沒有取代或廢除《基本法》第二十三條規定，《基本法》第二十三條的規定繼續有效，香港特區亦應當盡早完成《基本法》規定的維護國家安全立法。

#### (5)《基本法》第十八條下關於《香港國安法》的公布

上文解釋了國家安全事務屬於中央事權，從來不是香港特區的自治範圍，而在法律層面也需要考慮《香港國安法》是如何適用於香港特區。《基本法》第十八條列明全國性法律除列於《基本法》附件三者外，不在香港特區實施。《基本法》第十八條進一步指出可列於附件三之全國性法律，“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”。因此，《香港國安法》可按《基本法》第十八條經徵詢基本法委員會和特區政府意見後列入附件三在港公布，亦已正式在六月三十日實施。

因此，綜合上文所述觀點，全國人大通過“決定+立法”制定及實施《香港國安法》實屬合憲合法，合情合理<sup>14</sup>。

---

13 國家安全可分為傳統安全和非傳統安全。傳統安全，包括政治安全（包括政權安全）、國土安全、軍事安全。非傳統安全，包括金融安全、生物安全、網絡安全、核安全等方面（見張勇，“國家安全立法：現狀與展望”（香港基本法頒布30周年網上研討會，二零二零年六月八日））。

14 見香港特區政府律政司司長鄭若驊資深大律師網誌文章“維護國家安全”（二零二零年五月二十四日）、“從憲制秩序正確理解國家安全法律”（二零二零年五月二十六日）及“從法律層面再次解釋國安法”（二零二零年六月十四日）。另見香港特區政府律政司司長鄭若驊資深大律師文章“港區國安法——合憲合法”（載於星島日報，二零二零年五月二十八日）。

### (三)《香港國安法》符合國際上維護國家安全的普遍做法

維護國家安全事關國家主權。主權平等是國際關係基本準則和國際法基本原則，而《聯合國憲章》亦體現了主權平等原則<sup>15</sup>。

聯合國大會於一九七零年一致通過的《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作之國際法原則之宣言》(《友好關係宣言》)指出主權平等的要素尤其包括各國均享有充份主權之固有權利及國家之領土完整及政治獨立不得侵犯<sup>16</sup>。維護國家安全就是要維護國家的領土完整及政治獨立。制定自身的國家安全法毫無疑問是每個國家主權都擁有的固有權利。

事實上，世界上許多國家已經制定了國家安全法。在維護國家安全方面的專門法律，例如：美國最少有20部<sup>17</sup>，英國最少

---

15 見《聯合國憲章》第2條第(1)段。

16 《友好關係宣言》指出主權平等尤其包括下列要素：

- (一)各國法律地位平等；
- (二)各一國均享有充份主權之固有權利；
- (三)每一國均有義務尊重其他國家之人格；
- (四)國家之領土完整及政治獨立不得侵犯；
- (五)每一國均有權利自由選擇並發展其政治、社會、經濟及文化制度；及
- (六)每一國均有責任充份並秉誠意履行其國際義務，並與其他國家和平相處。

17 見例如《國家安全法1947》、《美國愛國者法案2001》、《盧根法》、《國土安全法2002》、《外國情報監控法1978》、《外國使團法》、《外國代理人登記法》、《美國法典第18篇第115章(叛國、暴亂及顛覆活動)》、《美國法典第50篇第23章(內部安全)》、《美國法典第18篇第37章間諜及審查》及《1959國家安全局法》。

有9部<sup>18</sup>，澳大利亞最少有4部<sup>19</sup>，加拿大最少有6部<sup>20</sup>，紐西蘭最少有2部<sup>21</sup>，而亞洲國家例如星加坡亦有《內部安全法》<sup>22</sup>。

《香港國安法》所規管的罪行亦與其他國家的國家安全法律相近。

再者，維護國家安全的目的是要維護人民的生存權和發展權，保護國家發展利益。此等目的亦在聯合國大會於一九八六年十二月四日通過的《發展權利宣言》得到肯定，其中第三條指出各國對創造有利於實現發展權利的國家和國際條件負有主要責任，而實現發展權利需要充分尊重有關各國依照《聯合國憲章》建立友好關係與合作的國際法原則。

在國際法下，與主權平等原則必然相關的是不干預他國內政原則。根據《友好關係宣言》，“任何國家或國家集團均無權以任何理由直接或間接干涉任何其他國家之內政事務，而對國家人格或其政治、經濟及文化要素之一切形式之干預或視圖威脅，

---

18 見例如《1848年叛國重罪法》、《官方機密法》、《1934年煽動背叛法》、《1989年保安部門法》及《2006年恐怖主義法》。

19 見例如《國家安全立法修正案（間諜及外國干預）2018》、《外國影響透明化計劃法》及《刑事法典法1995》關於叛逆、恐怖主義活動及外國干預的罪行。

20 見例如《國家安全法2017》、《加拿大安全情報機關法》及《刑事罪刑法典》關於恐怖主義活動，分裂國家，顛覆政權，以及叛國和煽動叛亂的罪行。

21 見例如《情報及保安法》及《1961年罪行法》關於顛覆政權及間諜活動的罪行。

22 《內部安全法》第8條訂明 “[i]f the President is satisfied with respect to any person that, with a view to preventing that person from acting in any manner prejudicial to the security of Singapore or any part thereof or to the maintenance of public order or essential services therein, it is necessary to do so, the Minister [charged with the responsibility for internal security] shall make an order... directing that such person be detained for any period not exceeding two years” 及 “[t]he President may direct that the period of any order... be extended for a further period or periods not exceeding two years at a time”。

均系違反國際法”。《友好關係宣言》亦明確指出“任何國家均不得使用或鼓勵使用經濟、政治或任何他種措施強迫另一國家，以取得該國主權權利行使上之屈從，並自該國獲取任何種類之利益”。在這方面，國際法庭在尼加拉瓜訴美國案的裁決確定以威逼手段圖謀干預別國內政違反國際基本原則<sup>23</sup>。

既然國家安全立法是主權之固有權利，屬內政事務，《香港國安法》的制定及實施理應不受其他國家非法干預。然而，令人遺憾的是，有些國家卻採取各種單方面的威逼手段，例如制裁，公然或似有企圖地向中國就《香港國安法》一事施壓，干預中國內政及特區事務，似乎違反國際法下的不干預原則，而此等行徑亦不是文明國家應有的所為。

#### (四)《香港國安法》的總則

《香港國安法》是根據《憲法》、《基本法》和《528決定》所制定。其中，第一章列出各項總則，對於如何適用和詮釋各項條文，極為重要。總則第一條開宗明義指出制定《香港國安法》的其中一個目的是為了堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針<sup>24</sup>。

---

23 見 *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America)*。

24 見《香港國安法》第一條。《香港國安法》的其他目的包括“維護國家安全，防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動和勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪，保持香港特別行政區的繁榮和穩定，保障香港特別行政區居民的合法權益”。



《香港國安法》總則第二條及第三條是非常重要的條文。第二條指出關於香港特區法律地位的《基本法》第一條(即香港特區是中國不可分離的部分)和第十二條(即香港特區是中國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央政府)是根本性條款。第三條則重申中央政府對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任<sup>25</sup>。

### (1) 重視對於個人權利和自由的保障

《香港國安法》在保障個人權利和自由方面有相關的條文，但這裡要指出權利和自由並非絕對。《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》這兩部國際公約均有條文容許基於維護國家安全為理由以法律對人權和自由予以限制<sup>26</sup>。《香港國安法》總則第二條指出“香港特別行政區任何機構、組織和個人行使權利和自由，不得違背香港特別行政區基本法第一條和第十二條的規定”。

《香港國安法》第四條已明確規定香港特區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港特區居民根據《基本法》<sup>27</sup>所享有的

---

25 《香港國安法》第三條進一步指出香港特區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。

26 見例如《公民權利和政治權利國際公約》第十二至十四條、第十九條及第二十一至二十二條和《經濟、社會與文化權利的國際公約》第八條。例如，《公民權利和政治權利國際公約》第十九條第三款就保持意見及發表自由的權利，指出“[該等]權利之行使，附有特別責任及義務，故得予以某種限制，但此種限制以經法律規定，且為下列各項所必要者為限：(a)尊重他人權利或名譽；(b)保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化”。

27 見《基本法》第三十九條。值得注意的是，《基本法》第四十一條訂明“在香港特別行政區境內的香港居民以外的其他人，依法享有[《基本法》第三章]規定的香港居民的權利和自由”。

包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。

當實施及執行《香港國安法》時，香港居民依法享有的權利和自由受到尊重和保障。香港特區高等法院原訟法庭在其於二零二零年七月十三日的判詞亦確認這一原則，而周法官在該案明確指出“香港的司法機關也應該盡可能在合乎法律原則及合理的情況下，給予港區國安法及基本法第三章賦予香港居民的基本權利的相關規定作出一致的詮釋<sup>28</sup>”。

## (2)《香港國安法》體現重要法治原則

《香港國安法》是全國人大常委會制定的全國性法律，但當中也兼顧了國家和特區在「一國兩制」下兩個法律制度的差異，不少條文都是為了與本地法律銜接、兼容和互補，確保維護國家安全的法律制度能在特區切實有效執行。

《香港國安法》第五條體現無論是成文法和普通法也實行的重要法治原則，例如無罪推定、一罪不兩審、保障公平審訊等<sup>29</sup>。

---

28 見郭卓堅訴香港特別行政區首長林鄭月娥女士[2020] HKCFI 1520，第7段。周法官在該案亦提及《香港國安法》第四條和香港特區的司法機關需要保障《基本法》第三章賦予香港居民的基本權利的憲制責任。

29 見《香港國安法》第五條。第五條訂明“防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，應當堅持法治原則。法律規定為犯罪行為的，依照法律定罪處刑；法律沒有規定為犯罪行為的，不得定罪處刑。任何人未經司法機關判罪之前均假定無罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利。任何人已經司法程序被最終確定有罪或者宣告無罪的，不得就同一行為再予審判或者懲罰”。

## (五)《香港國安法》的概要

《香港國安法》是一部獨特和具開創性的全國性法律<sup>30</sup>，同時兼具了三大類法律，即設立相關負責機構的「組織法」<sup>31</sup>、訂定罪行和罰則的「實體法」<sup>32</sup>，以及與執法、檢控和審訊相關的「程序法」<sup>33</sup>。《香港國安法》有效示範了如何在實施和執行層面解決和實際處理成文法和普通法在術語和概念上的差異。

### (1)「組織法」下的安排

《香港國安法》第二章「組織法」部分的相關條文列出香港特區維護國家安全委員會（“香港特區國安委”）的組成和職責。香港特區國安委將負責特區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央政府的監督和問責<sup>34</sup>。香港特區國安委由行政長官擔任主席，其成員亦特區政府相關的主要官員<sup>35</sup>。

---

30 見香港特區政府律政司司長鄭若驊資深大律師在立法會保安事務委員會、政制事務委員會及司法及法律事務委員會聯席會議開場發言（二零二零年七月七日）。

31 見《香港國安法》第二章。

32 見《香港國安法》第三章。

33 見《香港國安法》第四章。

34 見《香港國安法》第十二條。根據《香港國安法》第十四條，香港特區國安委的職責為：

（一）分析研判香港特區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制定香港特區維護國家安全政策；

（二）推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設；及

（三）協調香港特別行政區維護國家安全的重點工作和重大行動。

35 見《香港國安法》第十三條。

按照《香港國安法》，警務處專職維護國家安全的部門<sup>36</sup>及律政司就國家安全犯罪案件而設立的維護國家安全檢控科<sup>37</sup>已經成立，正式履行職務。

## (2)「實體法」就四類犯罪行為的規定

《香港國安法》「實體法」的部分訂明了《香港國安法》應防範、制止和懲治的四類危害國家安全犯罪<sup>38</sup>的元素(包括所需的犯罪行為與犯罪意圖)和罰則，以及效力範圍。

《香港國安法》所規管的四類危害國家安全罪行類型與外國的國家安全法律所規管的相近。例如英國的《1848年叛國重罪法》<sup>39</sup>和加拿大的《刑事罪行法典》<sup>40</sup>規管分裂國家罪和顛覆國家政權罪。規管恐怖活動罪的例子在其他司法管轄區亦很常見，例如美國的《愛國者法案2001》及英國的《2011年防止恐怖主義和調查措施法》。就勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪而言，美國的《盧根法》和澳洲的《國家安全立法修正案(間諜及外國干預)2018》也規管相似的罪行。

---

36 見《香港國安法》第十六條及第十七條。

37 見《香港國安法》第十八條。

38 該四類犯罪包括分裂國家罪、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。

39 見《1848年叛國重罪法》第3條。

40 見《刑事罪行法典》第46(2)(a)條及第51條。

### (3) 《香港國安法》的域外效力

涉及《香港國安法》的犯罪行為危害國家主權、統一和領土完整，與一般犯罪行為不同。若相關犯罪行為威脅國家的完整或安全，則無論該等犯罪行為是在外地或本地進行，犯罪者是否香港永久性居民，都是國家所不能視若無睹，必須予以防範、制止和懲治的行為。因此，《香港國安法》規定了相關的域外效力，而第三十八條規定《香港國安法》適用於不具有香港特區永久性居民身份的人在香港特區以外針對香港特區作出該法規定的犯罪行為。

《香港國安法》的域外效力符合國際法下的“保護管轄”原則。在“保護管轄”原則下，若身處境外的外國人對於一個主權國家進行危害其安全或其核心利益（例如政府體制或職能）的犯罪行為，該主權國家可透過有域外效力的法律行使刑事管轄權<sup>41</sup>。“保護管轄”原則亦常見於反恐怖主義的幾部國際公約，例如《反對劫持人質國際公約》(1979)<sup>42</sup>、《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》(1997)<sup>43</sup>、及《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(1999)<sup>44</sup>等。

---

41 見James Crawford, “State Jurisdiction – Jurisdictional Competence”, “Brownlie’s Principles of Public International Law” (2019) (Oxford University Press, 第九版), 第446 – 447頁。另見Malcolm N. Shaw, “International Law” (2017) (Cambridge University Press, 第八版), 第499頁。“保護管轄”原則早於十三及十四世紀得到意大利城邦，在十九世紀已經被世界各國廣為接受（見Cedric Ryngaert, “Jurisdiction in International Law” (2008) (Oxford University Press), 第96 – 100頁，及Ian Cameron, “International Criminal Jurisdiction, Protective Principle” (2007), Max Planck Encyclopedias of International Law)。美國法院在*United States v Pizarusso*, 388 F 2d 8, 10 (2nd Cir 1968), cert denied, 392 US 936 (1968)一案中亦曾“保護管轄”原則定義為 “[the authority to] prescribe a rule of law attaching legal consequences to conduct outside [the State’s] territory that threatens its security as a state or the operation of its governmental functions, provided the conduct is generally recognized as a crime under the law of states that have reasonably developed legal systems”。

42 見《反對劫持人質國際公約》(1979)，第5(1)(c)條。

43 見《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》(1997)，第6(2)(d)條。

44 見《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(1999)，第7(2)(c)條。

不少國家就國家安全相關的法律也有域外效力，例如德國《刑法典》第5條針對叛國罪的域外行為<sup>45</sup>、美國針對勾結外國和境外勢力活動的《盧根法》<sup>46</sup>、《外國情報監控法1978》容許對身處境外的外國人士進行監控和海外情報收集<sup>47</sup>、星加坡的《恐怖主義(制止炸彈襲擊)法》<sup>48</sup>及《防止網路假訊息與網路操縱法》<sup>49</sup>等。

---

45 德國《刑法典》第5條訂明“Regardless of which law is applicable at the place where the offence was committed, German criminal law applies to the following offences committed abroad: ... 2. high treason (sections 81 to 83); ... 4. treason and endangering external security (sections 94 to 100a)”。

46 見《盧根法》，1 Stat. 613, 18 U.S.C. §953。《盧根法》訂明“[a]ny citizen of the United States, wherever he may be, who, without authority of the United States, directly or indirectly commences or carries on any correspondence or intercourse with any foreign government or any officer or agent thereof, with intent to influence the measures or conduct of any foreign government or of any officer or agent thereof, in relation to any disputes or controversies with the United States, or to defeat the measures of the United States, shall be fined under this title or imprisoned not more than three years, or both”。

47 《外國情報監控法1978》，50 U.S.C. §1881a。

48 《恐怖主義(制止炸彈襲擊)法》第7條訂明：“Every person who, outside Singapore, commits an act or omission that, if committed in Singapore, would constitute a terrorist bombing offence is deemed to commit the act or omission in Singapore and may be proceeded against, charged, tried and punished accordingly”。

49 《防止網路假訊息與網路操縱法》第7條第1款訂明“A person must not do any act in or outside Singapore in order to communicate in Singapore a statement knowing or having reason to believe that — (a) it is a false statement of fact; and (b) the communication of the statement in Singapore is likely to — (i) be prejudicial to the security of Singapore or any part of Singapore; ... (v) incite feelings of enmity, hatred or ill-will between different groups of persons; or (vi) diminish public confidence in the performance of any duty or function of, or in the exercise of any power by, the Government, an Organ of State, a statutory board, or a part of the Government, an Organ of State or a statutory board”。

#### (4) 香港特區在「程序法」下獲授予涉《香港國安法》案件的管轄權

維護國家安全屬國家事務，在單一制國家如是，在聯邦制國家也如是。《香港國安法》總則指出明確中央政府對香港特區有關的國家安全事務負有根本責任，而香港特區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的主要職責<sup>50</sup>。

《香港國安法》第四章涉及「程序法」的部分，有兩點值得留意。第一，絕大部分案件都是由香港特區行使管轄權的，除了三類特定的例外情況<sup>51</sup>。第二，特區行使管轄權時，是依據《香港國安法》和特區本地法律負責立案偵查、檢控、審判和執行刑罰等事宜，而大致上都是沿用本地現行的法律程序。律政司作出檢控決定時，必須按證據、法律和《檢控守則》獨立行事，並受到《基本法》保障不受任何干涉<sup>52</sup>。

這個獨特安排在上世界上亦是絕無僅有，因為無論是單一制或聯邦制的國家，維護國家安全事務是由中央政府或聯邦政府直接負責執行，而地方政府或州政府只有配合協助的角色<sup>53</sup>。以美國為例<sup>54</sup>，其國家安全法律全由美國國會制定，各州無權制定相關法律。執行和案件管轄權亦全歸聯邦，由聯邦國土安全部、聯邦調查局和中央情報局等執法，聯邦檢察官負責提起國家安全公訴，而聯邦法院負責審判危害國家安全案件。

---

50 見《香港國安法》第三條。

51 見《香港國安法》第四十條及第五十五條。

52 見《基本法》第六十三條。

53 見饒戈平，“構建國家安全法制開創香港治理新局”（紫荊雜誌，6月30日）載於<https://bau.com.hk/2020/06/42138>。

54 見王振民，“‘一國兩制’與香港國安立法”（紫荊雜誌，6月29日）載於<https://bau.com.hk/2020/06/42131>。



上文所述有關「程序法」的部分賦予香港特區對涉及《香港國安法》的大多數案件行使管轄權。這實屬一個具開創性的安排，既體現了「一國兩制」，也展示了在一國之內中央政府對香港特區履行其維護國家安全憲制責任的高度信心和信任。

#### (5) 《香港國安法》不影響司法獨立

在香港特區，法官是根據其司法和專業才能，經一個獨立的委員會推薦，由行政長官作出任命，並不存在政治審查<sup>55</sup>。法官享有任期和在不受法律追究的保障<sup>56</sup>，他們只有在無力履行職責或行為不檢的情況下才會被免職<sup>57</sup>。最重要的是，《基本法》對於司法獨立賦予保障<sup>58</sup>。

香港特區法院獲中央賦予司法管轄權審理絕大部分涉《香港國安法》的案件。就審理相關案件的法官方面，根據《香港國安法》第四十四條，將由在指定名單的法官負責處理危害國家安全犯罪案件，而指定法官的權力在於香港特區行政長官<sup>59</sup>。行政長官在指定法官前可徵詢香港特區維護國家安全委員會和終審法院首席法官的意見。

---

55 見《基本法》第八十八條及第九十二條。

56 見《基本法》第八十五條。

57 見《基本法》第八十九條及第九十條。

58 《基本法》第十九條訂明“香港特別行政區享有獨立的司法權和終審權。香港特別行政區法院除繼續保持香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對香港特別行政區所有的案件均有審判權”。此外，《基本法》第八十五條訂明“香港特別行政區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究”。

59 根據《香港國安法》第四十四條，行政長官應當從裁判官、區域法院法官、高等法院原訟法庭法官、上訴法庭法官以及終審法院法官中指定若干名法官，也可從暫委或者特委法官中指定若干名法官。

法官在處理相關案件時，仍然是獨立地履行司法職務，不受任何干預<sup>60</sup>，因此《香港國安法》就指定法官的安排絕無損害香港特區一直備受尊崇的司法獨立。香港特區終審法院首席法官在二零二零年七月二日的聲明亦指出，“指定法官跟所有法官一樣，其任命必須根據其本人的司法及專業才能。這是任命法官時須考慮的唯一準則。這亦表示法官的指定不應根據任何其他因素，例如政治上的考慮因素。這個做法鞏固了一個原則，就是法庭在處理或裁斷任何法律糾紛時，只會考慮法律和法律原則”。

## (6) 中央人民政府可行使保留管轄權

維護國家安全終究涉及國家主權與中央事權，處理的犯罪行為危及與傷害的是整個國家與人民的根本利益，而一如《香港國安法》所述，中央對維護國家承擔根本責任。

根據《香港國安法》第五章，中央政府駐香港特區維護國家安全公署（“駐港國安公署”）在港設立和運作<sup>61</sup>。

---

60 著名的已故前英國首席大法官Tom Bingham勛爵曾指出司法獨立的意義為“*decisions are made by adjudicators who, however described, are independent and impartial: independent in the sense that they are free to decide on the legal and factual merits of a case as they see it, free of any extraneous influence or pressure, and impartial in the sense that they are, so far as humanly possible, open-minded, unbiased by any personal interest or partisan allegiance of any kind*”（見“The Rule of Law” Cambridge Law Journal, 66(1), 二零零七年三月，第67–85頁）。

61 見《香港國安法》第四十八條。根據《香港國安法》第四十九條，駐港國安公署的職責為：

（一）分析研判香港特區維護國家安全形勢，就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；

（二）監督、指導、協調、支持香港特區履行維護國家安全的職責；

（三）收集分析國家安全情報信息；及

（四）依法辦理危害國家安全犯罪案件。

例如，在香港特區未能依照《香港國安法》有效履行維護國家安全責任，而有可能成為國家安全缺口的時候，中央不可能坐視不理。在這些情況下，中央行使管轄權是應有之義。在這方面，《香港國安法》第五十五條列明了三種特定情況。換句話說，中央政府在這些情況可對相關犯罪案件可行使保留管轄權。

#### (i) 中央政府行使保留管轄權的三種特定情況

《香港國安法》第五十五條所列明的三種特定情況分別是<sup>62</sup>：

- (一) 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特區管轄確有困難的；
- (二) 出現香港特區政府無法有效執行《香港國安法》的嚴重情況的；
- (三) 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況的。

第一種情況是考慮到危害國家安全罪行可能涉及國防及外交等複雜因素時，香港特區作為一個地方行政區域會出現力有不及的情況。面對這些複雜因素，有必要由中央出手處理。

第二種情況是當香港特區未能處理危害國家安全的情況，須由中央行使管轄權。

---

62 見《香港國安法》第五十五條。

由中央行使保留管轄權的第三類情況是為避免出現要運用《基本法》第十八條第四款由全國人大常委會決定宣布香港特區進入緊急狀態的最嚴重情況<sup>63</sup>，有助香港特區回復穩定，亦與「一國兩制」為保持香港的繁榮和穩定這項主要目的一致。

就上述的三種特定情況而言，需要由香港特區政府或駐港國安公署提出，並報中央政府批准，才可啓動行使保留管轄權的程序。在這些情況下，中央將根據中國法律進行立案偵查、檢控、審判及執行刑罰<sup>64</sup>，而香港特區對有關案件沒有管轄權。

## (ii) 駐港國安公署必須遵守全國性法律及香港特區法律

雖然駐港國安公署及其人員依據《香港國安法》執行職務的行為，不受香港特區管轄<sup>65</sup>，但是《香港國安法》第五十條明確要求駐港國安公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港

---

63 根據《基本法》第十八條第四款，全國人大常委會可以決定宣布戰爭狀態或因香港特區內發生特區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特區進入緊急狀態，而中央政府可發布命令將有關全國性法律在香港特區實施。

64 見《香港國安法》第五十六條及第五十七條。如果中央政府決定行使保留管轄權，將由駐港國安公署負責立案偵查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權，而屆時《中華人民共和國刑事訴訟法》將適用有關程序。

65 見《香港國安法》第六十條。

特區法律<sup>66</sup>。值得注意的是，駐港國安公署人員須依法接受相關機構監督，包括《憲法》第三章第七節下的監察委員會<sup>67</sup>。

## (六)《香港國安法》沒有破壞「一國兩制」

國家安全關乎全國十四億人民的福祉，中央政府對國家安全事務承擔根本責任。維護國家安全屬中央事權，從來不屬於香港特區「一國兩制」下的自治範圍。

「一國兩制」的一個核心關鍵原則是「一國」是實施「兩制」的大前提，而「兩制」在這大前提下容許香港特區與內地實行不同的法律制度和社會制度。在這基礎上，《香港國安法》並沒有減損或修改《基本法》賦予特區的自治權<sup>68</sup>。

---

66 《香港國安法》第五十條訂明“駐香港特別行政區維護國家安全公署應當嚴格依法履行職責，依法接受監督，不得侵害任何個人和組織的合法權益。駐香港特別行政區維護國家安全公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港特別行政區法律。駐香港特別行政區維護國家安全公署人員依法接受國家監察機關的監督”。

67 《憲法》第五條訂明“一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權”。《憲法》亦訂明國家監察委員會及各級監察委員會是國家的監察機關，而該等機關依據《中華人民共和國監察法》對所有行使公權力的公職人員進行監察。中央政府亦設有其他公開的渠道（例如最高人民檢察院）處理對駐港國安公署人員的投訴。

68 《基本法》第二條訂明“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”。

《香港國安法》並沒有改變《基本法》下香港特區保持資本主義制度，不實行社會主義和政策的安排<sup>69</sup>。

一如以往，香港特區將繼續實行普通法制度<sup>70</sup>，《香港國安法》不影響司法獨立。《基本法》賦予特區的所有自治權，例如財政獨立<sup>71</sup>、稅收制度<sup>72</sup>、貨幣金融制度<sup>73</sup>、不實行外匯管制政策<sup>74</sup>、資金自由兌換及流動與進出<sup>75</sup>、自由貿易政策<sup>76</sup>、經濟政策<sup>77</sup>、出入境管制<sup>78</sup>等，也不會因《香港國安法》而改變。

《香港國安法》也沒有減損《基本法》鞏固香港特區作為國際金融中心及國際投資樞紐的條文。香港特區將繼續保持自由港

---

69 見《基本法》第五條。《基本法》第十一條亦訂明“根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據”。

70 見《基本法》第八條及第十八條。

71 見《基本法》第一百零六條。

72 見《基本法》第一百零八條。

73 見《基本法》第一百一十條。

74 見《基本法》第一百一十二條。

75 見《基本法》第一百一十二條。

76 見《基本法》第一百一十四條和第一百一十五條。

77 見《基本法》第一百一十九條。

78 見《基本法》第一百五十四條。

地位<sup>79</sup>，並依法保護私有財產權<sup>80</sup>，而企業所有權和外來投資均受法律保護<sup>81</sup>。在《基本法》下，香港特區將繼續作為單獨的關稅地區，以“中國香港”的名義參與世界貿易組織<sup>82</sup>，並在中央政府授權下繼續與世界各國、各地區簽訂自由貿易協定及國際投資協議等國際協定<sup>83</sup>及以合適的身份參與國際組織的工作<sup>84</sup>。

國際商貿及投資活動需要一個社會穩定和體現法治的環境才能有效進行。危害國家安全的暴力活動為這些活動帶來不確定性和不可預期性，社會動盪亦妨礙相關活動的進行。《香港國安法》只是針對危害國家安全的極少數違法份子，不但能及時扭轉暴力活動橫行，社會動盪的局面，更為「一國兩制」行穩致遠打好基礎。特區政府期望《香港國安法》可讓香港特區回復為一個

---

79 見《基本法》第一百一十四條。

80 見《基本法》第六條。

81 見《基本法》第一百零五條。

82 見《基本法》第一百一十六條。

83 見《基本法》第一百五十一條。

84 見《基本法》第一百五十二條。



和諧、多元與包容的國際大都會，國際商貿及投資活動得以如常進行，香港居民以及外國人在港的合法權益得以保障，讓所有人可以安心行使其合法權利和自由。

對於有人仍指《香港國安法》損害了「一國兩制」，這種說法屬根本性錯誤。若以正確及客觀的態度理解中國的憲制秩序，必然會得出根據全國人大《528決定》制定的《香港國安法》是完全合法的結論。我們不禁認為，那些指《香港國安法》破壞「一國兩制」和香港特區高度自治的人可能是別有用心的，又或者是未能正確理解中國的憲制秩序。

## (七) 結語

自去年出現社會動盪後，危害國家安全的事件仍然不斷出現，「港獨」活動日益猖獗。面對嚴峻形勢，「一國兩制」面臨近乎“脫軌”的重大風險。

香港特區自回歸23年以來亦一直未能履行《基本法》第二十三條下自行立法維護國家安全的義務，中央政府制定及實施《香港國安法》確實是刻不容緩，以果斷迅速的手段立法是有必要，亦合情合理。

上文已經詳細解釋全國人大通過“決定+立法”兩步走的方式制定及實施《香港國安法》是完全合法合憲，並沒有破壞「一國兩制」<sup>85</sup>，而香港特區亦依然享受其在金融、貿易及經濟政策等事務方面的高度自治。

---

85 全國人大在一九九零年四月四日通過關於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的決定指出“香港特別行政區基本法是根據《中華人民共和國憲法》、按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以香港特別行政區基本法為依據”。

中國在制定及實施《香港國安法》是其主權的合法行使，而處理方式亦符合國際上維護國家安全的普遍做法，並對接了內地成文法及香港特區普通法的做法。

《香港國安法》是一個為「一國兩制」成功實踐揭開新章，開創新格局的重要里程碑<sup>86</sup>，可望進一步鞏固香港特區作為國際金融中心和國際法律服務中心的獨特地位<sup>87</sup>，並繼續發揮其重要而不能被替代的門戶角色，作為外資進入龐大內地市場、內地企業走出去的多邊橋梁<sup>88</sup>。

---

86 前國際法院院長史久鏞法官曾強調，“一個國家，兩個制度”這政策是中國的制度創新，是對國際法前沿發展的獨特貢獻（見史久鏞法官在二零一七年的演講，“One State, Two Systems”, China’s Contribution to the Progressive Development of Contemporary International Law, 收錄於2017 Colloquium on International Law: Common Future in Asia 的會議資料第37至44頁。此會議由亞洲國際法律研究院及中國國際法學會主辦）。

87 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（二零一九年二月十八日）明確指出將鞏固和提升香港特區作為國際金融、航運、貿易中心和國際航空樞紐地位，強化全球離岸人民幣業務樞紐地位、國際資產管理中心及風險管理中心功能，建設亞太區國際法律及爭議解決服務中心，打造更具競爭力的國際大都會。

88 見香港特區政府律政司基本法簡訊第二十一期（二零一九年十二月），“‘一國兩制’開創機遇：香港一聯繫內地與世界的多邊橋樑”，可於[https://www.doj.gov.hk/chi/public/basiclaw/cbasic21\\_3.pdf](https://www.doj.gov.hk/chi/public/basiclaw/cbasic21_3.pdf)下載。

\*作者在此感謝律政司高級政府律師（司長辦公室）吳明忠先生協助撰寫本文。

# 國家安全與憲法



北京大學法學院教授  
陳端洪

---

2020年「國家憲法日」座談會主題演講  
2020年12月4日

尊敬的林鄭月娥行政長官，尊敬的駱惠寧主任，各位嘉賓，各位朋友，大家好！我向大家報告的主題是“國家安全與憲法”。

當我們說“國家安全與憲法”時，我們不是在簡單陳述什麼，這個語式並不只表示一種簡單的並列關係，而意味著二者之間存在很強的規範聯繫。那麼，這種聯繫是什麼呢？這便是我要回答的問題。

這個話題和香港有什麼關聯？我們不妨從一個眾所周知的具體例子入手。香港基本法第二十三條規定，香港“應自行立法”禁止七類危害國家安全的行為。今年，全國人大常委會制定了香港國安法，人大常委會立法是經過全國人大授權的，授權決定申明是“根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、

第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的有關規定”做出的。這裡牽涉到香港特別行政區與中央的關係、全國人大常委會與全國人大的關係，還牽涉到香港基本法與憲法的關係。大家都知道，香港國安法出台前後，國外和香港一些人指責全國人大常委會僭越了香港基本法第二十三條，侵犯了香港的高度自治，破壞了香港的司法獨立。如何回應這種指責呢？要完整地做出有效響應，就應該釐清國家安全與憲法的關係。

下面我將提出三個命題並逐一闡釋。1、主權安全是憲法生命力的前提；2、憲法是國家自我保全的法；3、憲法忠誠是國家安全的力量源泉。這三個命題表達三個大的道理，我相信，明白了這些大道理，很多疑惑也就煙消雲散了。

## 一、主權安全是憲法生命力的前提

這個命題預設了兩個前提性命題：1、國家是一個安全系統；2、憲法的效力和生命力是主權者賦予的。

為什麼說國家是一個安全系統呢？儘管從古到今人類有一種世界和平、天下大同的憧憬，但人類政治史告訴我們，國家是唯一現實的政治生存方式。關於這一點，所有的社會契約理論都用理性選擇的模式給出了有力證明。其中，霍布斯理論最為透徹。人們為什麼結成國家？根本的目的就是安全，因為——按照霍布斯的說法——在自然狀態下，“人們便處在所謂的戰爭狀態之下”，“這種戰爭是每一個人對每一個人的戰爭”。怎麼走出霍布斯叢林呢？那就必須建立一種“能抵禦外來侵略和制止相互侵害的共同權力”。這種權力就是主權，那個主權實體就是國家，霍布斯稱之為利維坦。霍布斯的理論有兩條邏輯線索。一條是：

戰爭狀態——國家——和平。戰爭狀態是起點，國家是手段，和平是目的。另一條線是：個人安全——主權——國民安全。這裡，個人安全是原始動機，主權是手段，國民整體安全是歸宿。總之，只有國家才能提供國民整體安全，國家在本質上是一個安全系統。

關於這個論點，一些香港人可能認為不符合他們前輩或自己的生活經驗，覺得香港應該是個反例或者例外。英國佔領香港後一百多年裡，很多人為了個人和家人的安全，用各種手段從內地遷往香港，並且“借”這個地方發家致富了。一些人從此沒有國家的概念，把自己當成世界公民。

這是一種嚴重的錯覺。第一，英國佔領香港是戰爭的結果，是中華民族的災難，這從反面說明了國家提供安全的重要性。第二，人們之所以逃往香港，是因為他們當時認為英國比中國強大，可以提供安全，這驗證了上述命題而不是否定了上述命題的有效性。第三，香港人在英殖民統治下的安全不是真正的公民安全，而是沒有政治主體資格的安全。民族整體的安全是一種自主的、有尊嚴的安全。

為什麼說憲法的效力和生命力是主權者賦予的？簡單地說，憲法是制憲權的產物，制憲權是主權的應用。這個道理，在成文憲法時代已經變成了常識。誠如霍布斯所言，**主權是國家的靈魂**。一個國家如果主權安全面臨危險，憲法必然處於同樣的險境。無法想像，一個國家一旦喪失主權，其憲法還能安然無恙。

一些西方國家和香港攪炒派攻擊香港國安法時，在觀念上把香港基本法的效力和生命力與中國主權完全割裂開來，甚至對立起來。這在知識上是拙劣的，其本質就是港獨。須知在國家對香港恢復行使主權的那一剎那，香港全部的法制就切換了效力

的源頭，這個新的源頭就是中國的主權意志，憲法第31條則是一個轉換插頭。“保持香港原有法律基本不變”，這本身也是一個主權決斷。因此，回歸以後的香港法治應該是新憲制法治，與國家的安全緊密相關。

## 二、憲法是國家自我保全的法

英文“Constitution”的本義是指一個事物的構造。這個詞，用於描述政治體之後很長時間一直是個褒義詞，說一個國家有憲法，就好比說一個人發育良好、身體健康一樣。衡量好憲法和壞憲法的標準，不外乎兩個方面：一是國家是否安全，二是人民是否自由。

憲法是國家自我保全的法，而不是一個“自殺契約”。因此，一方面，憲法制度設計必須以維護國家安全為根本目的；另一方面，在憲法實施過程中，不能朝著相反的方向解釋憲法，將憲法規範解釋為具有從根本上有害於國家安全的內涵。

憲法的任務是將主權權威轉化為客觀的法律秩序，在個體差異的基礎上建構同一性，在地區差異的基礎上建構統一性。為此，立憲者必須宣示主權原則，並創設主權代表機構；界定誰是“我們人民”，劃清“國民”與“外國人”的界限；劃定領土邊界，以與別國領土區分開來；將主權轉化為具體的法律權能，並將其授予各中央國家機關；設立統一的公民資格，規定公民的基本權利義務；以合適的權力配置方式將各個地方整合起來。

憲法的效力覆蓋全部領土，主權所及，即憲法法域；憲法是最高的法律，中央立法凌駕於地方立法。當民族的同一性和國家

領土完整受到嚴重威脅的時候，憲法授權特定機構宣布例外狀態，懸置憲法和法律的相關規範，動用一切必要的手段保衛國家。

世事如雲，變幻不居，憲法設計不可能一勞永逸。美國獨立後從邦聯條例到聯邦憲法的變遷，背後最根本的原因是邦聯權力太小，無法保障內外安全。

關於憲法解釋如何符合國家安全的目的，這裡不做抽象論述，我想講一個美國憲法的故事。林肯的前任總統叫布凱南，南部州開始鬧分離時，他在司法部長的法律意見的支持下認為，儘管南部沒有分離的權利，分離是違憲的，但聯邦也沒有權力用強制的辦法阻止南部分離。林肯是律師出身，上台以後，不顧國會的反對勢力，排除了最高法院的阻礙，動用了戰爭的手段，挽救了美國。從此，美國才真正成為一個“民族”(nation)。有人稱這場戰爭為“血的救贖”。林肯在《1861年3月4日第一次就職演說》中詳細地論述了反對分裂的憲法理由。他一開篇就闡述了他的憲法信念：“永久性，在一切民族政府的根本法中，即便沒有明確表達，也為其所隱含。”然後表達了他將竭盡全力執行聯邦法律的決心，並申明“這樣做，純粹是我的職責。只要行得通，我將履行這個職責，除非我公正的主人，美國人民，撤回必要的手段或者以權威的方式作出相反的指示。我相信這不能被當作威脅，而只能被視為聯邦公開宣告的目的，即：它將合乎憲法地捍衛和維護自身。”何謂“合乎憲法地捍衛和維護自身”？此語可以做雙重理解，一是，聯邦將按照憲法捍衛和維護自身；二是，聯邦捍衛和維護自身是天然合憲的。

針對最高法院的阻礙，他直接訴諸主權者——人民。他指出，“正直的公民必須承認，如果政府在重大的影響全體人民的問題上的政策被最高法院的判決無可逆轉地固定下來，那麼，在當事人的普通訴訟中，在個人訴訟中做出這種判決的那一刻，人民將不再是



自己的統治者，實際上在判決所涉的範圍內將他們的政府交到了那個位高權重的法庭手中。”

一國兩制的構想在很多方面打破了經典的主權理論，香港基本法關於香港高度自治的憲制安排確實是世界憲法史上的獨特現象。但是，無論單獨解釋還是結合國家憲法一起解釋，它都不能被理解為是“國家自殘的法”或者“港獨的保護傘”。

### 三、憲法忠誠是國家安全的力量源泉

國家安全依靠諸多力量，人力、武力、財力，最重要的是人心之力。沒有忠誠，什麼力量都難免成為敵人的戰利品。

忠誠是構成政治體同一性最重要的道德要素和原則，也是代表制責任原則的道德基礎。沒有公民的忠誠，國家就沒有政治同一性；代表若不忠誠，就會出現代表制危機。

忠誠是這樣一種道德情感和行為方式，即一個主體心甘情願地將自身與對象同一化，並願意為對象付出努力、做出犧牲。忠誠具有極強的區別功能和排他性。忠於一個人或一個組織，同時也就意味著當這個人或者組織與其他人或同類組織發生利益衝突時，必須毫不猶豫地選擇效忠對象的利益，並為之鬥爭。可以不誇張地說，排他性或敵友區分是國家忠誠和憲法忠誠的實質。美國的人籍誓言便是一個極好的例證，這個誓言是一個五重誓，包含五個方面的道德和法律義務。

國與國的區別，不在於是否需要忠誠，而在於忠誠的模式不同。也不妨反過來說，不同的忠誠模式產生和維繫了不同的國家形態。縱觀人類政治史，國家忠誠模式的變遷呈現出四大

規律：第一，從下對上忠的單向結構演變為以公民相互忠誠為基礎，以公務人員忠誠為核心的模式；第二，從多層次複合結構演變為直接對主權者效忠的結構；第三，效忠對象從具體人格轉變為國家的抽象人格和憲法；第四，國家忠誠從卑微的義務上升為道德自由，即“積極自由”加“服從意識”的綜合情感與德性。總之，憲法忠誠是現代國家政治忠誠的普遍模式。

在一國兩制的憲制框架內，香港中國公民的政治忠誠是一種複合結構的忠誠：一方面要忠於香港特別行政區，另一方面也要對國家有最起碼的忠誠，香港國安法就是維持底線忠誠的常態法治手段。

如何培養公民尤其是官員的憲法忠誠呢？人類最虔誠的情感莫過於宗教情感，除非憲法成為公民宗教，否則國家就不具有最牢固的情感基礎，就難以建立最根本的同一性。代表與被代表者之間就缺少連接的精神紐帶。

一旦憲法成為公民宗教的聖典，憲法宣誓也就成了共和國的公民宗教儀式，是鑲嵌在世俗國家之內的神學結構，是將人民聚集在一起的力量。

人們不會忘記，2016年10月12日，香港第六屆立法會多名候任議員在宣誓過程中的醜陋行為。全國人大常委會及時主動出手，通過《全國人大常委會關於香港特別行政區基本法第104條的解釋》，起到了正本清源、扶正祛邪的重要作用。有人質疑《解釋》加料，主要的理由是，香港《基本法》第104條沒有規定行為規範和後果，而《解釋》詳細地解釋出了兩方面的內涵。這種質疑是不能成立的。這裡不做法理的論證，只想從文化的角度來分析這些質疑是多麼滑稽。

人類各民族普遍存在發誓的文化，這是因為人類作為言說的動物，當他們進化到某個階段時，學會了用語言玩遊戲，撒謊就是語言遊戲中的一種。一旦人會撒謊，語言原初的指意功能便遭受了挫折，能指與所指便不能吻合。如何讓別人相信自己說的話是真的呢？於是產生了另一種語言遊戲——誓言。誓言是一種特殊的語言遊戲，其目的是禁止謊言遊戲，確保恢復語言原初的正常功能，從而使人相信發誓者所說的話。

為什麼誓言具有特殊的力量？按照古典學者的定義，“發誓實際上是招引一種比自身更偉大的力量來維護聲明的真實性，其方式是，如果聲明虛假，即施予自身一個詛咒。”

換言之，一個完整的誓言由三個要素組成。第一個要素是一個關於事實的陳述或一個承諾；第二個要素是引諸神為見證；第三個要素是一個針對偽誓的詛咒，也就是發誓者自願承擔的後果。

過去學者們普遍認為，誓言之所以有效，是因為人們懼怕神靈的暴怒和報復。但是，在當代哲人阿甘本看來，誓言的真正秘密就藏在“我發誓”這個語式中。“我發誓”是一種“言說行為”的完美範式。所謂言說行為，即用言說就完成的行為，述即是行。這個語式將“我自己”作為一個決定性的事實直接推向前台，並配合一定的誓禮，也就是儀式。在這個類似於法律中的例外狀態的特殊時刻，起誓者還原為一個赤裸的生命，並且將自身的赤裸生命獻祭出來。在阿甘本看來，**正由於誓言首先是語言的聖禮，因而誓言能夠作為權力的聖禮。**

憲法宣誓是神聖的言語行為，是權力的聖禮。公開的憲法宣誓意味著引人民為證，向人民奉獻自己，因為在共和國，人民是主權者，是制憲權主體。主權者人民即便不在場，也必須被假定

為不能缺席。你見或者不見，主權者就在那裡，見證著宣誓。褻瀆誓言就是褻瀆神靈，就是向神靈宣戰，怎麼可能沒有報應呢？褻瀆憲法誓言就是褻瀆主權，向主權宣戰，怎麼可能還有資格擔任議員呢？起誓，已然是最後一次徵諸人的良知，最後一次求助於言語的力量，一旦起誓也無效，言語之力既已窮盡，道德信任業已破產，那就只能退而求助於法律制裁了。

在我國，港澳基本法最先確立宣誓制度，就是要把兩個基本法作為港澳的公民宗教。如果基本法不被信仰，港澳本地居民拿什麼作為政治共識？港澳地區依靠什麼與中央建立互信？

讓我們真誠而嚴肅地對待憲法和基本法吧！願祖國平安，香港平安！

謝謝大家！

---

# 論香港基本法第23條的性質



北京大學法學院教授  
陳端洪

《信報》2020年5月28日

我懇求人們拿出點耐心來和我一起冷靜地剖析一下第23條，展現並闡釋其內在的邏輯，以便釐清其性質。

長期以來，關於第23條，無論建制派還是反對派，都形成了一些思維定式和話語習慣。要正確理解第23條的性質，就須從反思這些習以為常的話語方式入手，因為這些話語框定了人們的思維。

## 一、第23條所涉是國家安全立法，但不能涵蓋國家安全立法的全部內容

習慣思維一：第23條立法=國家安全立法。稍加分析會發現，這種等同包括兩個命題：一個是，第23條的內容在性質上屬於國家安全法範疇；另一個是，在香港實行的國家安全法=

第23條立法。第一個命題是從7項禁令所要保護的對象和利益推導出來的，在學理上和法律用語上都沒有爭議。麻煩出在第二個命題。一旦人們認同這個等式，他們自然會相信兩個似是而非的推論：1、由於香港沒有完成第23條立法，所以香港沒有國家安全法；2、由於第23條授權香港「自行立法」，所以中央沒有對港的國家安全立法權。

人們之所以會自覺或不自覺地抱持第二個等式並且相信兩個推論，是因為人們執著於一個偏狹的國家安全法的形式概念。

何謂國家安全法？形式上的國家安全法是指那個取名為《國家安全法》的法律。實質上，國家安全法是一個規範體系，包括國家安全憲法、行政法、刑事法律和國際法。試想想，第23條就7個禁令，哪有這麼大的容量？

美國傳統國家安全是指外部安全，集中於外交與國防(戰爭)。澳洲的國家安全制度由4根支柱構成：外交、國防、國內安全和情報。這兩個例子提醒我們，《基本法》關於外交和國防的條款其實也屬於國家安全條款，應該歸入傳統的國家安全概念。有了這個意識，我們就知道，《基本法》內含的國家安全概念的外延遠遠大於第23條。怎麼能說，中央對香港的國家安全沒有立法權呢？駐軍法、外交方面幾個全國性法律早就在香港實行了！

如果我們把視野再放寬一點，看看當代，特別是美國9·11之後世界一些國家的國家安全領域的擴延和機構改革，特別是此次抗擊新冠肺炎對中國的圍剿，我們就更加不會井底觀天，就會明白第23條所列7個禁令只是整體國家安全觀的非常有限的一些方面。

習慣思維二：第23條立法=國家安全刑法。不妨回到《基本法》的文本，看看第23條的用語：「應自行立法禁止」。這裡的「禁止」

二字難道只限於罪行化？行政法對於保障國家安全的作用何在？既然最嚴厲的刑事措施都可以立法，那麼，這一條難道不能解釋為也授權香港特區採取一些次嚴厲的管制手段嗎？除了打擊危害國家安全的犯罪，特區政府難道不需要另外有所作為嗎？

我的觀點是，即便在香港本地，國家安全立法的範圍也不能局限於刑事立法。客觀上，如果只有刑法，沒有相應的行政法，很多事情是管不好的。

## 二、第23條是授權條款還是責任條款？

習慣思維三：第23條=立法權轉移=授予自治權。因為人們認為第23條是轉移立法權的條款，而且認為權力一旦轉移就構成自治權的一部分，所以就會認為，即便香港不落實立法，中央也不能再行使第23條的立法權了。

讓我們重新回到《基本法》文本上來，「應自行立法禁止」的「應」字何解？在法律上，「應」字是義務的字眼，表達一種義務或責任。隨著責任的施與，必然帶來相應的授權。但是，這裡責任下放是第一位的，授權是副產品。第23條和所有其他授權條款用語完全不同，沒有寫「全國人民代表大會授權香港特別行政區自行立法禁止」，也沒有寫「香港特別行政區享有禁止……的立法權」。為什麼呢？這是因為第23條內在的法律邏輯和一般授權自治條款的內在邏輯有重大區別。

一般的授權自治條款是授予自治主體為自身利益而行使權力，受益人是自治主體。說白了，是授權它管自己的事。相反，第23條授予香港特區為國家的安全行使某些權力，保護的主體是國家。說白了，是讓它為國家辦事。



由此可見，「應自行立法禁止」隱含的主要意思是：本來這件事應該由中央來做，不屬於自治權範圍，但考慮到某些原因，中央把這個責任下放給了香港特區。當然，這不是說，香港沒有維護國家安全的義務。對比一下聯邦制國家的州就可以發現，州在國家安全領域是配角，有協助義務。

綜合起來看，第23條具有雙重性質：一方面帶有強制性義務設定的性質，另一方面帶有法定的公務委託代理（principal-agent）的性質。公務的法定委託代理有其特殊性，中央與地方之間的法定委託代理性質更加特殊。

地方不能拒絕委託，但必要時中央可以收回委託，親自履行相應的公務，行使該項權力。中央的這種主動行為體現了一種負責的態度，因為中央政府從根上說也是主權者中國人民的代理人，需要對中國人民負責。

### 三、第23條與香港居民的義務

習慣思維四：香港沒有落實第23條立法=香港居民不負有國家忠誠義務=可以自由地從事第23條所禁止的行為=香港築起了一道禁隔中央的防火牆。

憲法有4個條文規定了公民的基本義務，香港《基本法》只寫了孤零零的一條：「香港居民和在香港的其他人有遵守香港特別行政區實行的法律的義務。」既然「在香港特別行政區實行的法律」沒有第23條立法，香港居民也就不存在遵守第23條立法的義務了。

這看起來似乎很有道理，而且，客觀上很多人從事第23條禁止的行為非但沒有受到懲罰，反而撈到了政治資本，叫人忍不住仿而效之。

真正的法律邏輯是怎樣的？香港居民真的不負有國家忠誠義務嗎？

國家是一個忠誠結構，沒有公民的忠誠義務就沒有國家。自香港回歸中國起，香港居民對國家就負有忠誠義務，只是相對於內地公民有所克減而已。「遵守香港特別行政區實行的法律」是一個非常籠統的說法，這裡的法律首當其衝的是《基本法》。在理論上，遵守本地法律也是間接地服從國家，因為「本地」非主權實體，按照法律效力層級理論，本地法律的效力來源於《基本法》。

在常規狀態下，香港居民在兩個方面對國家承擔直接的忠誠義務。一個方面是，不得從事港澳《基本法》第23條所禁止的行為。「應自行立法禁止」包含兩層意思：一層是「禁止」，7個禁令有6項是香港居民的憲制性義務，這些義務與國家憲法規定的公民基本義務的區別在於，這些是否定性的義務，而憲法規定的多屬積極的作為義務。換言之，6項禁令是底線忠誠，也可以叫雷區。

第二層意思是通過「自行立法」來禁止。這是憲制性義務的具體保障方式。儘管香港沒有完成第23條立法，但由於這些義務是天經地義的，是憲制性義務，所以不能簡單套用那句「法無禁止即自由」的話，說憲制性義務沒有刑事立法來制裁就可以解除了，就屬於自由的範疇，具有了道德性。問袞袞諸公，天底下，哪有一種叫做叛國的自由和美德？

直接忠誠義務的另一個方面是遵守兩個《基本法》附件三所列全國性法律，比如《國歌法》、《國旗法》。當然，這也有一個本地實施方式的問題。

在例外狀態下，香港居民直接地服從國家。一旦進入戰爭狀態或緊急狀態，中央人民政府可發布命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。具體包括哪些法律，完全由中央人民政府自由裁量。

由於香港沒有落實第23條立法，結果衍生出一連串的誤識，最終把第23條變成了一道禁隔中央的防火牆了，完全背離了國家安全的本義，掏空了「一國」原則，令人欲哭無淚！

依我觀察和分析，上述4個習慣性的思維套路深深植根於香港社會，這些套路在不同群體中演繹成了各式各樣的話語，積習難返。此次中央為勢所迫，決定直接制定與第23條相關的立法，撥亂反正。望各色人等痛徹反思諸多由來已久的偏見和誤識，以立「一國兩制」之正道。

---

# 附錄

---

全國人大及  
全國人大常委會  
的有關材料

---

1. 全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定  
(2020年5月28日第十三屆全國人民代表大會第三次會議通過)
2. 王晨作關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》的說明
3. 第十三屆全國人民代表大會憲法和法律委員會關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》審議結果的報告  
(2020年5月26日第十三屆全國人民代表大會第三次會議主席團第二次會議通過)
4. 第十三屆全國人民代表大會憲法和法律委員會關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案修改稿)》修改意見的報告  
(2020年5月27日第十三屆全國人民代表大會第三次會議主席團第三次會議通過)
5. 香港特別行政區政府《2020年全國性法律公布》(及其附表《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過))

6. 關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案)》的說明  
(2020年6月18日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議上) 全國人大常委會法制工作委員會主任沈春耀
7. 全國人民代表大會憲法和法律委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案)》審議結果的報告  
(2020年6月28日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上) 全國人大憲法和法律委員會副主任委員沈春耀
8. 全國人民代表大會憲法和法律委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案二次審議稿)》修改意見的報告  
(2020年6月29日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上)
9. 全國人民代表大會常務委員會關於增加《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三所列全國性法律的決定  
(2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過)
10. 關於《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定(草案)》的說明  
(2020年6月30日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上) 全國人大常委會法制工作委員會主任沈春耀

11. 在第十三屆全國人大常委會第二十次會議上的講話  
(2020年6月30日) 全國人大常委會委員長 栗戰書
  
12. 國務院新聞辦就香港特別行政區維護國家安全法有關情況  
舉行發布會  
(2020年7月1日)



## 附錄1

# 全國人民代表大會關於建立健全 香港特別行政區維護國家安全的法律制度和 執行機制的決定

(2020年5月28日第十三屆全國人民代表大會第三次會議通過)

第十三屆全國人民代表大會第三次會議審議了全國人民代表大會常務委員會關於提請審議《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》的議案。會議認為，近年來，香港特別行政區國家安全風險凸顯，“港獨”、分裂國家、暴力恐怖活動等各類違法活動嚴重危害國家主權、統一和領土完整，一些外國和境外勢力公然干預香港事務，利用香港從事危害我國國家安全的活動。為了維護國家主權、安全、發展利益，堅持和完善“一國兩制”制度體系，維護香港長期繁榮穩定，保障香港居民合法權益，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定，以及《中華人民共和國香港特別行政區基本法》的有關規定，全國人民代表大會作出如下決定：

一、國家堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，堅持依法治港，維護憲法和香港特別行政區基本法確定的香港特別行政區憲制秩序，採取必要措施建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

二、國家堅決反對任何外國和境外勢力以任何方式干預香港特別行政區事務，採取必要措施予以反制，依法防範、制止和懲治外國和境外勢力利用香港進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動。

三、維護國家主權、統一和領土完整是香港特別行政區的憲制責任。香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法。香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

四、香港特別行政區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。中央人民政府維護國家安全的有關機關根據需要在香港特別行政區設立機構，依法履行維護國家安全相關職責。

五、香港特別行政區行政長官應當就香港特別行政區履行維護國家安全職責、開展國家安全教育、依法禁止危害國家安全的行為和活動等情況，定期向中央人民政府提交報告。

六、授權全國人民代表大會常務委員會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動。全國人民代表大會常務委員會決定將上述相關法律列入《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。

七、本決定自公佈之日起施行。

---

## 附錄2

# 王晨作關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》的說明

新華社北京5月22日電十三屆全國人大常委會副委員長王晨5月22日上午向十三屆全國人大三次會議作關於《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》的說明。

## 從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的必要性和重要性

王晨作說明時說，香港回歸以來，國家堅定貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，“一國兩制”實踐在香港取得了前所未有的成功；同時，“一國兩制”實踐過程中也遇到了一些新情況新問題，面臨著新的風險和挑戰。當前，一個突出問題就是香港特別行政區國家安全風險日益凸顯。特別是2019年香港發生“修例風波”以來，反中亂港勢力公然鼓吹“港獨”、“自決”、“公投”等主張，從事破壞國家統一、分裂國家的活動；公然侮辱、污損國旗國徽，煽動港人反中反共、圍攻中央駐港機構、歧視和排擠內地在港人員；蓄意破壞香港社會秩序，暴力對抗警方執法，毀損公共設施和財物，癱瘓政府管治和立法會運作。還要看到，近年來，一些外國和境外勢力公然干預香港事務，通過立法、行政、非政府組織等多種方式進行插手和搗亂，與香港反中亂港勢力勾連合流、沆瀣一氣，為香港反中亂港勢力撐腰打氣、提供保護傘，利用香港

從事危害我國國家安全的活動。這些行為和活動，嚴重挑戰“一國兩制”原則底線，嚴重損害法治，嚴重危害國家主權、安全、發展利益，必須採取有力措施依法予以防範、制止和懲治。

香港基本法第23條規定：“香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”這一規定就是通常所說的23條立法。它既體現了國家對香港特別行政區的信任，也明確了香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任和立法義務。然而，香港回歸20多年來，由於反中亂港勢力和外部敵對勢力的極力阻撓、干擾，23條立法一直沒有完成。而且，自2003年23條立法受挫以來，這一立法在香港已被一些別有用心的人嚴重污名化、妖魔化，香港特別行政區完成23條立法實際上已經很困難。香港現行法律中一些源於回歸之前、本來可以用於維護國家安全的有關規定，長期處於“休眠”狀態。除了法律制度外，香港特別行政區在維護國家安全的機構設置、力量配備和執法權力等方面存在明顯缺失，有關執法工作需要加強；香港社會需要大力開展維護國家安全的教育，普遍增強維護國家安全的意識。總的看，香港基本法明確規定的23條立法有被長期“擱置”的風險，香港特別行政區現行法律的有關規定難以有效執行，維護國家安全的法律制度和執行機制都明顯存在不健全、不適應、不符合的“短板”問題，致使香港特別行政區危害國家安全的各種活動愈演愈烈，保持香港長期繁榮穩定、維護國家安全面臨著不容忽視的風險。

黨的十九屆四中全會明確提出：“建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，支持特別行政區強化執法力量。”“絕不容忍任何挑戰‘一國兩制’底線的行為，絕不容忍任何分裂國家的行為。”貫徹落實黨中央決策部署，在香港目前形勢下，

必須從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，改變國家安全領域長期“不設防”狀況，在憲法和香港基本法的軌道上推進維護國家安全制度建設，加強維護國家安全工作，確保香港“一國兩制”事業行穩致遠。

根據憲法和香港基本法，結合多年來國家在特別行政區制度構建和發展方面的實踐，從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，有多種可用方式，包括全國人大及其常委會作出決定、制定法律、修改法律、解釋法律、將有關全國性法律列入香港基本法附件三和中央人民政府發出指令等。中央和國家有關部門在對各種因素進行綜合分析、評估和研判的基礎上，經認真研究並與有關方面溝通後提出了採取“決定+立法”的方式，分兩步予以推進。第一步，全國人民代表大會根據憲法和香港基本法的有關規定，作出關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定，就相關問題作出若干基本規定，同時授權全國人大常委會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律；第二步，全國人大常委會根據憲法、香港基本法和全國人大有關決定的授權，結合香港特別行政區具體情況，制定相關法律並決定將相關法律列入香港基本法附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。

2020年5月18日，第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議聽取和審議了《國務院關於香港特別行政區維護國家安全情況的報告》。會議認為，有必要從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，同意國務院有關報告提出的建議。根據憲法和香港基本法的有關規定，全國人大常委會法制工作委員會擬訂了《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》，經全國人大常委會會議審議後決定，由全國人大常委會提請十三屆全國人大三次會議審議。

## 總體要求和基本原則

王晨作說明時說，新形勢下從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制工作的總體要求是，堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中全會精神，深入貫徹總體國家安全觀，堅持和完善“一國兩制”制度體系，把維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，加強維護國家安全制度建設和執法工作，堅定維護國家主權、安全、發展利益，維護香港長期繁榮穩定，確保“一國兩制”方針不會變、不動搖，確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣。

貫徹上述總體要求，必須遵循和把握好以下基本原則。

一是堅決維護國家安全。維護國家安全是保證國家長治久安、保持香港長期繁榮穩定的必然要求，是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務，是國家和香港特別行政區的共同責任。任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和香港基本法權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底線的觸碰，都是絕不能允許的。

二是堅持和完善“一國兩制”制度體系。“一國”是實行“兩制”的前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”並統一於“一國”之內。必須堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，準確把握“一國兩制”正確方向，充分發揮“一國兩制”制度優勢，完善香港特別行政區同憲法和香港基本法實施相關的制度和機制。

三是堅持依法治港。憲法和香港基本法共同構成香港特別行政區的憲制基礎。必須堅決維護憲法和香港基本法確定的憲制秩序，嚴格依照憲法和香港基本法對香港特別行政區實行管治，支持



香港特別行政區行政長官和政府依法施政，牢固樹立並堅決維護法治權威，任何違反法律、破壞法治的行為都必須依法予以追究。

四是堅決反對外來干涉。香港特別行政區事務是中國的內政，不受任何外部勢力干涉。必須堅決反對任何外國及其組織或者個人以任何方式干預香港事務，堅決防範和遏制外部勢力干預香港事務和進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動。對於任何外國制定、實施干預香港事務的有關立法、行政或者其他措施，國家將採取一切必要措施予以反制。

五是切實保障香港居民合法權益。維護國家安全同尊重保障人權，從根本上來說是一致的。依法有效防範、制止和懲治危害國家安全的極少數違法犯罪行為，是為了更好地保障香港絕大多數居民的生命財產安全，更好地保障基本權利和自由。任何維護國家安全的工作和執法，都必須嚴格依照法律規定、符合法定職權、遵循法定程序，不得侵犯香港居民、法人和其他組織的合法權益。

## 決定草案的主要內容

王晨作說明時說，決定草案分為導語和正文兩部分。導語部分扼要說明作出這一決定的起因、目的和依據。全國人民代表大會的相關決定，是根據憲法第三十一條和第六十二條第二項、第十四項、第十六項的規定以及香港基本法的有關規定，充分考慮維護國家安全的現實需要和香港特別行政區的具體情況，就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出的制度安排。這一制度安排，符合憲法規定和憲法原則，與香港基本法有關規定是一致的，將有效地維護香港特別行政區國家安全，有力地鞏固和拓展“一國兩制”的法治基礎、政治基礎和社會基礎。



決定草案正文部分共有7條。第一條，闡明國家堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針；強調採取必要措施建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。第二條，闡明國家堅決反對任何外國和境外勢力以任何方式干預香港特別行政區事務，採取必要措施予以反制。第三條，明確規定維護國家主權、統一和領土完整是香港特別行政區的憲制責任；強調香港特別行政區應當儘早完成香港基本法規定的維護國家安全立法，香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為。第四條，明確規定香港特別行政區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制；中央人民政府維護國家安全的有關機關根據需要在香港特別行政區設立機構，依法履行維護國家安全相關職責。第五條，明確規定香港特別行政區行政長官應當就香港特別行政區履行維護國家安全職責、開展國家安全推廣教育、依法禁止危害國家安全的行為等情況，定期向中央人民政府提交報告。第六條，明確全國人大常委會相關立法的憲制含義，包括三層含義：一是授權全國人大常委會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，全國人大常委會將據此行使授權立法職權；二是明確全國人大常委會相關法律的任務是，切實防範、制止和懲治發生在香港特別行政區內的任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動；三是明確全國人大常委會相關法律在香港特別行政區實施的方式，即全國人大常委會決定將相關法律列入香港基本法附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。第七條，明確本決定的施行時間，即自公佈之日起施行。

王晨最後說，全國人民代表大會根據新的形勢和需要作出的上述制度安排，包括授權全國人大常委會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，進一步貫徹落實了憲法和香港基本法的有關規定。香港特別行政區根據香港基本法第23條規定仍然負有維護國家安全的憲制責任和立法義務，應當儘早完成維護國家安全的有關立法。任何維護國家安全的立法及其實施都不得同本決定相抵觸。

本決定作出後，全國人大常委會將會同有關方面及早制定香港特別行政區維護國家安全的相關法律，積極推動解決香港特別行政區在維護國家安全制度方面存在的突出問題，加強專門機構、執行機制和執法力量建設，確保相關法律在香港特別行政區有效實施。

---

## 附錄3

# 第十三屆全國人民代表大會憲法和法律委員會 關於《全國人民代表大會關於建立健全香港 特別行政區維護國家安全的法律制度和 執行機制的決定(草案)》審議結果的報告

(2020年5月26日第十三屆全國人民代表大會第三次會議主席團第二次會議通過)

十三屆全國人大三次會議主席團：

5月25日上午，各代表團小組會議審議了全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定草案。現將審議的總體意見和修改建議報告如下：

代表們一致認為，從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，是以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中全會精神，深入貫徹總體國家安全觀，堅持和完善“一國兩制”制度體系的重大決策；是把維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，加強維護國家安全制度建設和執法工作，堅定維護國家主權、安全、發展利益，維護香港長期繁榮穩定的重要舉措。

代表們一致表示，由全國人民代表大會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出決定，並授權全國人大常委會制定相關法律，符合國家、民族和香港特別行政區的根本利益，符合憲法規定和憲法原則，與香港基本法的立法宗旨和確立的有關制度相一致。這一舉措將有力地防範、

制止和懲治香港特別行政區危害國家安全的行為和活動，顯示了中國在捍衛國家主權、領土完整和維護國家安全問題上的嚴正立場和堅定意志，確保香港特別行政區“一國兩制”實踐行穩致遠。

代表們一致贊成《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》，認為決定草案內容明確了從國家層面建立健全有關法律制度和執行機制工作的總體要求和基本原則，對相關執行機制作了初步設計；同時授權全國人大常委會制定相關法律切實防範、制止和懲治有關危害國家安全的行為以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動，並要求全國人大常委會決定將相關法律列入香港基本法附件三由香港特別行政區公佈實施。決定草案框架合理、思路清晰、內容全面、邏輯嚴謹、語言凝練，已經比較成熟，建議提請本次會議審議通過。

在充分肯定決定草案的同時，代表們也對決定草案提出了一些修改意見建議。憲法和法律委員會於5月25日中午召開會議，對決定草案進行了認真審議，對代表提出的修改意見逐條研究。根據各代表團的審議意見、十三屆全國人大常委會第十八次會議上常委會組成人員的審議意見以及國務院港澳辦等有關方面的意見，對決定草案進行了修改，主要是：

一、有關方面建議，在本決定開頭增寫“第十三屆全國人民代表大會第三次會議審議了全國人民代表大會常務委員會關於提請審議《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定(草案)》的議案。會議認為，近年來，香港特別行政區國家安全風險凸顯，‘港獨’、分裂國家、暴力恐怖活動等各類違法活動嚴重危害國家主權、統一和領土完整，一些外國和境外勢力公然干預香港事務，利用香港從事危害我國國家安全的活動。”增加這一表述，旨在強調全國

人民代表大會作出有關決定的背景情況和必要性、緊迫性。憲法和法律委員會經研究，建議採納上述意見。

二、有些代表提出，危害國家安全不僅有“行為”，還包括“活動”。憲法和法律委員會經研究認為，為有效打擊在香港特別行政區發生的危害國家安全的犯罪，建議將決定草案第三條的“有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為”修改為“有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動”；將第五條的“依法禁止危害國家安全的行為”修改為“依法禁止危害國家安全的行為和活動”；將第六條的“切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動”修改為“切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動”。

三、決定草案第四條中規定“香港特別行政區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化執法力量，加強維護國家安全執法工作”。有的代表提出，為達到實現維護國家安全的目的，本決定所規定的“強化執法力量”應突出落腳在“強化維護國家安全的執法力量”。憲法和法律委員會經研究，建議採納上述意見。

四、決定草案第五條規定，香港特別行政區行政長官應當就“開展國家安全推廣教育”等情況，定期向中央人民政府提交報告。有的代表提出，維護國家安全是憲法規定的每個公民的一項重要義務，不能停留在一般的推廣宣傳，應當進行系統的教育，這在香港更有特殊意義。憲法和法律委員會經研究，建議將這一句修改為“開展國家安全教育”。需要說明的是，一些代表還就其他一些問題提出意見建議。憲法和法律委員會經研究

認為，這些問題有的已經在決定草案起草審議過程中經過了反復研究，有的可以通過全國人大常委會經授權制定的相關維護國家安全的法律中予以細化，有的可以在實際工作中予以考慮，可以不在決定草案中作規定。此外，根據代表們的審議意見，還對草案作了個別文字修改。草案修改稿已按上述意見作了修改，憲法和法律委員會建議經主席團審議通過後，印發各代表團審議。全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定草案修改稿和以上報告，請審議。

---

---

## 附錄4

---

# 第十三屆全國人民代表大會憲法和法律委員會 關於《全國人民代表大會關於建立 健全香港特別行政區維護國家安全的 法律制度和執行機制的決定(草案修改稿)》 修改意見的報告

(2020年5月27日第十三屆全國人民代表大會第三次會議主席團第三次會議通過)

十三屆全國人大三次會議主席團：

5月26日下午，各代表團小組會議對全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定草案修改稿進行了審議。代表們普遍認為，草案修改稿在認真研究並充分吸收代表們提出意見的基礎上，作了相應的修改完善，草案修改稿是可行的，建議提請本次會議表決通過。許多代表提出，全國人大常委會要儘快制定香港特別行政區維護國家安全的相關法律，推進香港特別行政區維護國家安全制度機制建設，確保相關法律在香港特別行政區有效實施。

憲法和法律委員會於5月26日晚召開會議，對草案修改稿進行了認真審議。憲法和法律委員會認為，草案修改稿已經成熟，贊成儘快制定相關法律的意見，並據此提出了草案建議表決稿。憲法和法律委員會建議，草案建議表決稿經主席團審議通過後，提請本次會議表決。

此外，對草案修改稿作了個別文字修改。

決定草案建議表決稿和以上報告，請審議。

---



## 附錄5

### 香港特別行政區政府《2020年全國性法律公布》（及其附表《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過））

鑑於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第十八條規定，列於該法附件三的全國性法律，由香港特別行政區在當地公布或立法實施，並規定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，可對列於該法附件三的法律作出增減。

又鑑於在2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上，全國人民代表大會常務委員會在徵詢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，決定將《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》加入列於《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三的全國性法律。

因此本人，香港特別行政區行政長官林鄭月娥，現公布：列於附表的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》自2020年6月30日晚上11時起在香港特別行政區實施。

# 附表

## 《中華人民共和國香港特別行政區 維護國家安全法》

(2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過)

### 第一章 總則

**第一條** 為堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，維護國家安全，防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動和勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪，保持香港特別行政區的繁榮和穩定，保障香港特別行政區居民的合法權益，根據中華人民共和國憲法、中華人民共和國香港特別行政區基本法和全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定，制定本法。

**第二條** 關於香港特別行政區法律地位的香港特別行政區基本法第一條和第十二條規定是香港特別行政區基本法的根本性條款。香港特別行政區任何機構、組織和個人行使權利和自由，不得違背香港特別行政區基本法第一條和第十二條的規定。

**第三條** 中央人民政府對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。

香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。

香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本法和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

**第四條** 香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港特別行政區居民根據香港特別行政區基本法和《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。

**第五條** 防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，應當堅持法治原則。法律規定為犯罪行為的，依照法律定罪處刑；法律沒有規定為犯罪行為的，不得定罪處刑。

任何人未經司法機關判罪之前均假定無罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利。任何人已經司法程序被最終確定有罪或者宣告無罪的，不得就同一行為再予審判或者懲罰。

**第六條** 維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務。

在香港特別行政區的任何機構、組織和個人都應當遵守本法和香港特別行政區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的行為和活動。

香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。

## 第二章 香港特別行政區維護國家安全的職責和機構

### 第一節 職責

**第七條** 香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。

**第八條** 香港特別行政區執法、司法機關應當切實執行本法和香港特別行政區現行法律有關防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動的規定，有效維護國家安全。

**第九條** 香港特別行政區應當加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。

**第十條** 香港特別行政區應當通過學校、社會團體、媒體、網絡等開展國家安全教育，提高香港特別行政區居民的國家安全意識和守法意識。

**第十一條** 香港特別行政區行政長官應當就香港特別行政區維護國家安全事務向中央人民政府負責，並就香港特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告。

如中央人民政府提出要求，行政長官應當就維護國家安全特定事項及時提交報告。

### 第二節 機構

**第十二條** 香港特別行政區設立維護國家安全委員會，負責香港特別行政區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央人民政府的監督和問責。

**第十三條** 香港特別行政區維護國家安全委員會由行政長官擔任主席，成員包括政務司長、財政司長、律政司長、保安局局長、警務處處長、本法第十六條規定的警務處維護國家安全部門的負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任。

香港特別行政區維護國家安全委員會下設秘書處，由秘書長領導。秘書長由行政長官提名，報中央人民政府任命。

**第十四條** 香港特別行政區維護國家安全委員會的職責為：

- (一) 分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制定香港特別行政區維護國家安全政策；
- (二) 推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設；
- (三) 協調香港特別行政區維護國家安全的重點工作和重大行動。

香港特別行政區維護國家安全委員會的工作不受香港特別行政區任何其他機構、組織和個人的干涉，工作信息不予公開。香港特別行政區維護國家安全委員會作出的決定不受司法覆核。

**第十五條** 香港特別行政區維護國家安全委員會設立國家安全事務顧問，由中央人民政府指派，就香港特別行政區維護國家安全委員會履行職責相關事務提供意見。國家安全事務顧問列席香港特別行政區維護國家安全委員會會議。

**第十六條** 香港特別行政區政府警務處設立維護國家安全的部門，配備執法力量。

警務處維護國家安全部門負責人由行政長官任命，行政長官任命前須書面徵求本法第四十八條規定的機構的意見。警務處維護國家安全部門負責人在就職時應當宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區，遵守法律，保守秘密。

警務處維護國家安全部門可以從香港特別行政區以外聘請合格的專門人員和技術人員，協助執行維護國家安全相關任務。

**第十七條** 警務處維護國家安全部門的職責為：

- (一) 收集分析涉及國家安全的情報信息；
- (二) 部署、協調、推進維護國家安全的措施和行動；
- (三) 調查危害國家安全犯罪案件；
- (四) 進行反干預調查和開展國家安全審查；
- (五) 承辦香港特別行政區維護國家安全委員會交辦的維護國家安全工作；
- (六) 執行本法所需的其他職責。

**第十八條** 香港特別行政區律政司設立專門的國家安全犯罪案件檢控部門，負責危害國家安全犯罪案件的檢控工作和其他相關法律事務。該部門檢控官由律政司長徵得香港特別行政區維護國家安全委員會同意後任命。

律政司國家安全犯罪案件檢控部門負責人由行政長官任命，行政長官任命前須書面徵求本法第四十八條規定的機構的意見。律政司國家安全犯罪案件檢控部門負責人在就職時應當宣誓擁護

中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區，遵守法律，保守秘密。

**第十九條** 經行政長官批准，香港特別行政區政府財政司長應當從政府一般收入中撥出專門款項支付關於維護國家安全的開支並核准所涉及的人員編制，不受香港特別行政區現行有關法律規定的限制。財政司長須每年就該款項的控制和管理向立法會提交報告。

## 第三章 罪行和處罰

### 第一節 分裂國家罪

**第二十條** 任何人組織、策劃、實施或者參與實施以下旨在分裂國家、破壞國家統一行為之一的，不論是否使用武力或者以武力相威脅，即屬犯罪：

- (一) 將香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分從中華人民共和國分離出去；
- (二) 非法改變香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分的法律地位；
- (三) 將香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分轉歸外國統治。

犯前款罪，對首要分子或者罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑；對積極參加的，處三年以上十年以下有期徒刑；對其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制。



**第二十一條** 任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施本法第二十條規定的犯罪的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑；情節較輕的，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制。

## 第二節 顛覆國家政權罪

**第二十二條** 任何人組織、策劃、實施或者參與實施以下以武力、威脅使用武力或者其他非法手段旨在顛覆國家政權行為之一的，即屬犯罪：

- (一) 推翻、破壞中華人民共和國憲法所確立的中華人民共和國根本制度；
- (二) 推翻中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關；
- (三) 嚴重干擾、阻撓、破壞中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關依法履行職能；
- (四) 攻擊、破壞香港特別行政區政權機關履職場所及其設施，致使其無法正常履行職能。

犯前款罪，對首要分子或者罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑；對積極參加的，處三年以上十年以下有期徒刑；對其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制。

**第二十三條** 任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施本法第二十二條規定的犯罪的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑；情節較輕的，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制。

### 第三節 恐怖活動罪

**第二十四條** 為脅迫中央人民政府、香港特別行政區政府或者國際組織或者威嚇公眾以圖實現政治主張，組織、策劃、實施、參與實施或者威脅實施以下造成或者意圖造成嚴重社會危害的恐怖活動之一的，即屬犯罪：

- (一) 針對人的嚴重暴力；
- (二) 爆炸、縱火或者投放毒害性、放射性、傳染病病原體等物質；
- (三) 破壞交通工具、交通設施、電力設備、燃氣設備或者其他易燃易爆設備；
- (四) 嚴重干擾、破壞水、電、燃氣、交通、通訊、網絡等公共服務和管理的電子控制系統；
- (五) 以其他危險方法嚴重危害公眾健康或者安全。

犯前款罪，致人重傷、死亡或者使公私財產遭受重大損失的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑；其他情形，處三年以上十年以下有期徒刑。

**第二十五條** 組織、領導恐怖活動組織的，即屬犯罪，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑，並處沒收財產；積極參加的，處三年以上十年以下有期徒刑，並處罰金；其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，可以並處罰金。

本法所指的恐怖活動組織，是指實施或者意圖實施本法第二十四條規定的恐怖活動罪行或者參與或者協助實施本法第二十四條規定的恐怖活動罪行的組織。

**第二十六條** 為恐怖活動組織、恐怖活動人員、恐怖活動實施提供培訓、武器、信息、資金、物資、勞務、運輸、技術或者場所等支持、協助、便利，或者製造、非法管有爆炸性、毒害性、放射性、傳染病病原體等物質以及以其他形式準備實施恐怖活動的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金或者沒收財產；其他情形，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金。

有前款行為，同時構成其他犯罪的，依照處罰較重的規定定罪處罰。

**第二十七條** 宣揚恐怖主義、煽動實施恐怖活動的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金或者沒收財產；其他情形，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金。

**第二十八條** 本節規定不影響依據香港特別行政區法律對其他形式的恐怖活動犯罪追究刑事責任並採取凍結財產等措施。

#### 第四節 勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪

**第二十九條** 為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報的；請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施以下行為之一的，均屬犯罪：

- (一) 對中華人民共和國發動戰爭，或者以武力或者武力相威脅，對中華人民共和國主權、統一和領土完整造成嚴重危害；

- (二)對香港特別行政區政府或者中央人民政府制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果；
- (三)對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果；
- (四)對香港特別行政區或者中華人民共和國進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；
- (五)通過各種非法方式引發香港特別行政區居民對中央人民政府或者香港特別行政區政府的憎恨並可能造成嚴重後果。

犯前款罪，處三年以上十年以下有期徒刑；罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑。

本條第一款規定涉及的境外機構、組織、人員，按共同犯罪定罪處刑。

**第三十條** 為實施本法第二十條、第二十二條規定的犯罪，與外國或者境外機構、組織、人員串謀，或者直接或者間接接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援的，依照本法第二十條、第二十二條的規定從重處罰。

#### 第五節 其他處罰規定

**第三十一條** 公司、團體等法人或者非法人組織實施本法規定的犯罪的，對該組織判處罰金。

公司、團體等法人或者非法人組織因犯本法規定的罪行受到刑事處罰的，應責令其暫停運作或者吊銷其執照或者營業許可證。

**第三十二條** 因實施本法規定的犯罪而獲得的資助、收益、報酬等違法所得以及用於或者意圖用於犯罪的資金和工具，應當予以追繳、沒收。

**第三十三條** 有以下情形的，對有關犯罪行為人、犯罪嫌疑人、被告人可以從輕、減輕處罰；犯罪較輕的，可以免除處罰：

- (一) 在犯罪過程中，自動放棄犯罪或者自動有效地防止犯罪結果發生的；
- (二) 自動投案，如實供述自己的罪行的；
- (三) 揭發他人犯罪行為，查證屬實，或者提供重要線索得以偵破其他案件的。

被採取強制措施的犯罪嫌疑人、被告人如實供述執法、司法機關未掌握的本人犯有本法規定的其他罪行的，按前款第二項規定處理。

**第三十四條** 不具有香港特別行政區永久性居民身份的人實施本法規定的犯罪的，可以獨立適用或者附加適用驅逐出境。

不具有香港特別行政區永久性居民身份的人違反本法規定，因任何原因不對其追究刑事責任的，也可以驅逐出境。

**第三十五條** 任何人經法院判決犯危害國家安全罪行的，即喪失作為候選人參加香港特別行政區舉行的立法會、區議會選舉或者出任香港特別行政區任何公職或者行政長官選舉委員會委員的資格；曾經宣誓或者聲明擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區的立法會議員、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。

前款規定資格或者職務的喪失，由負責組織、管理有關選舉或者公職任免的機構宣佈。

## 第六節 效力範圍

**第三十六條** 任何人在香港特別行政區內實施本法規定的犯罪的，適用本法。犯罪的行為或者結果有一項發生在香港特別行政區內的，就認為是在香港特別行政區內犯罪。

在香港特別行政區註冊的船舶或者航空器內實施本法規定的犯罪的，也適用本法。

**第三十七條** 香港特別行政區永久性居民或者在香港特別行政區成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港特別行政區以外實施本法規定的犯罪的，適用本法。

**第三十八條** 不具有香港特別行政區永久性居民身份的人在香港特別行政區以外針對香港特別行政區實施本法規定的犯罪的，適用本法。

**第三十九條** 本法施行以後的行為，適用本法定罪處刑。

## 第四章 案件管轄、法律適用和程序

**第四十條** 香港特別行政區對本法規定的犯罪案件行使管轄權，但本法第五十五條規定的情形除外。

**第四十一條** 香港特別行政區管轄危害國家安全犯罪案件的立案偵查、檢控、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用本法和香港特別行政區本地法律。

未經律政司長書面同意，任何人不得就危害國家安全犯罪案件提出檢控。但該規定不影響就有關犯罪依法逮捕犯罪嫌疑人並將其羈押，也不影響該等犯罪嫌疑人申請保釋。

香港特別行政區管轄的危害國家安全犯罪案件的審判循公訴程序進行。

審判應當公開進行。因為涉及國家秘密、公共秩序等情形不宜公開審理的，禁止新聞界和公眾旁聽全部或者一部分審理程序，但判決結果應當一律公開宣佈。

**第四十二條** 香港特別行政區執法、司法機關在適用香港特別行政區現行法律有關羈押、審理期限等方面的規定時，應當確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪。

對犯罪嫌疑人、被告人，除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為的，不得准予保釋。

**第四十三條** 香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門辦理危害國家安全犯罪案件時，可以採取香港特別行政區現行法律准予警方等執法部門在調查嚴重犯罪案件時採取的各種措施，並可以採取以下措施：

- (一) 搜查可能存有犯罪證據的處所、車輛、船隻、航空器以及其他有關地方和電子設備；
- (二) 要求涉嫌實施危害國家安全犯罪行為的人員交出旅行證件或者限制其離境；



- (三) 對用於或者意圖用於犯罪的財產、因犯罪所得的收益等與犯罪相關的財產，予以凍結，申請限制令、押記令、沒收令以及充公；
- (四) 要求信息發佈人或者有關服務商移除信息或者提供協助；
- (五) 要求外國及境外政治性組織，外國及境外當局或者政治性組織的代理人提供資料；
- (六) 經行政長官批准，對有合理理由懷疑涉及實施危害國家安全犯罪的人員進行截取通訊和秘密監察；
- (七) 對有合理理由懷疑擁有與偵查有關的資料或者管有有關物料的人員，要求其回答問題和提交資料或者物料。

香港特別行政區維護國家安全委員會對警務處維護國家安全部門等執法機構採取本條第一款規定措施負有監督責任。

授權香港特別行政區行政長官會同香港特別行政區維護國家安全委員會為採取本條第一款規定措施制定相關實施細則。

**第四十四條** 香港特別行政區行政長官應當從裁判官、區域法院法官、高等法院原訟法庭法官、上訴法庭法官以及終審法院法官中指定若干名法官，也可從暫委或者特委法官中指定若干名法官，負責處理危害國家安全犯罪案件。行政長官在指定法官前可徵詢香港特別行政區維護國家安全委員會和終審法院首席法官的意見。上述指定法官任期一年。

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。

在裁判法院、區域法院、高等法院和終審法院就危害國家安全犯罪案件提起的刑事檢控程序應當分別由各該法院的指定法官處理。

**第四十五條** 除本法另有規定外，裁判法院、區域法院、高等法院和終審法院應當按照香港特別行政區的其他法律處理就危害國家安全犯罪案件提起的刑事檢控程序。

**第四十六條** 對高等法院原訟法庭進行的就危害國家安全犯罪案件提起的刑事檢控程序，律政司長可基於保護國家秘密、案件具有涉外因素或者保障陪審員及其家人的人身安全等理由，發出證書指示相關訴訟毋須在有陪審團的情況下進行審理。凡律政司長發出上述證書，高等法院原訟法庭應當在沒有陪審團的情況下進行審理，並由三名法官組成審判庭。

凡律政司長發出前款規定的證書，適用於相關訴訟的香港特別行政區任何法律條文關於“陪審團”或者“陪審團的裁決”，均應當理解為指法官或者法官作為事實裁斷者的職能。

**第四十七條** 香港特別行政區法院在審理案件中遇有涉及有關行為是否涉及國家安全或者有關證據材料是否涉及國家秘密的認定問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力。

## 第五章 中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全機構

**第四十八條** 中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全公署。中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署依法履行維護國家安全職責，行使相關權力。

駐香港特別行政區維護國家安全公署人員由中央人民政府維護國家安全的有關機關聯合派出。

**第四十九條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署的職責為：

- (一) 分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；
- (二) 監督、指導、協調、支持香港特別行政區履行維護國家安全的職責；
- (三) 收集分析國家安全情報信息；
- (四) 依法辦理危害國家安全犯罪案件。

**第五十條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署應當嚴格依法履行職責，依法接受監督，不得侵害任何個人和組織的合法權益。

駐香港特別行政區維護國家安全公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港特別行政區法律。

駐香港特別行政區維護國家安全公署人員依法接受國家監察機關的監督。

**第五十一條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署的經費由中央財政保障。

**第五十二條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署應當加強與中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室、外交部駐香港特別行政區特派員公署、中國人民解放軍駐香港部隊的工作聯繫和工作協同。

**第五十三條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署應當與香港特別行政區維護國家安全委員會建立協調機制，監督、指導香港特別行政區維護國家安全工作。

駐香港特別行政區維護國家安全公署的工作部門應當與香港特別行政區維護國家安全的有關機關建立協作機制，加強信息共享和行動配合。

**第五十四條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署、外交部駐香港特別行政區特派員公署會同香港特別行政區政府採取必要措施，加強對外國和國際組織駐香港特別行政區機構、在香港特別行政區的外國和境外非政府組織和新聞機構的管理和服務。

**第五十五條** 有以下情形之一的，經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由駐香港特別行政區維護國家安全公署對本法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：

- (一) 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難的；
- (二) 出現香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況的；
- (三) 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況的。

**第五十六條** 根據本法第五十五條規定管轄有關危害國家安全犯罪案件時，由駐香港特別行政區維護國家安全公署負責立案偵查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權。

**第五十七條** 根據本法第五十五條規定管轄案件的立案偵查、審查起訴、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定。

根據本法第五十五條規定管轄案件時，本法第五十六條規定的執法、司法機關依法行使相關權力，其為決定採取強制措施、偵查措施和司法裁判而簽發的法律文書在香港特別行政區具有法律效力。對於駐香港特別行政區維護國家安全公署依法採取的措施，有關機構、組織和個人必須遵從。

**第五十八條** 根據本法第五十五條規定管轄案件時，犯罪嫌疑人自被駐香港特別行政區維護國家安全公署第一次訊問或者採取強制措施之日起，有權委託律師作為辯護人。辯護律師可以依法為犯罪嫌疑人、被告人提供法律幫助。

犯罪嫌疑人、被告人被合法拘捕後，享有儘早接受司法機關公正審判的權利。

**第五十九條** 根據本法第五十五條規定管轄案件時，任何人如果知道本法規定的危害國家安全犯罪案件情況，都有如實作證的義務。

**第六十條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員依據本法執行職務的行為，不受香港特別行政區管轄。

持有駐香港特別行政區維護國家安全公署制發的證件或者證明文件的人員和車輛等在執行職務時不受香港特別行政區執法人員檢查、搜查和扣押。

駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員享有香港特別行政區法律規定的其他權利和豁免。

**第六十一條** 駐香港特別行政區維護國家安全公署依據本法規定履行職責時，香港特別行政區政府有關部門須提供必要的便利和配合，對妨礙有關執行職務的行為依法予以制止並追究責任。

## 第六章 附則

**第六十二條** 香港特別行政區本地法律規定與本法不一致的，適用本法規定。

**第六十三條** 辦理本法規定的危害國家安全犯罪案件的有關執法、司法機關及其人員或者辦理其他危害國家安全犯罪案件的香港特別行政區執法、司法機關及其人員，應當對辦案過程中知悉的國家秘密、商業秘密和個人隱私予以保密。

擔任辯護人或者訴訟代理人的律師應當保守在執業活動中知悉的國家秘密、商業秘密和個人隱私。

配合辦案的有關機構、組織和個人應當對案件有關情況予以保密。

**第六十四條** 香港特別行政區適用本法時，本法規定的“有期徒刑”“無期徒刑”“沒收財產”和“罰金”分別指“監禁”“終身監禁”“充公犯罪所得”和“罰款”，“拘役”參照適用香港特別行政區相關法律規定的“監禁”“入勞役中心”“入教導所”，“管制”參照適用香港特別行政區相關法律規定的“社會服務令”“入感化院”，“吊銷執照或者營業許可證”指香港特別行政區相關法律規定的“取消註冊或者註冊豁免，或者取消牌照”。

**第六十五條** 本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。

**第六十六條** 本法自公佈之日起施行。



## 附錄6

# 關於《中華人民共和國香港特別行政區 維護國家安全法(草案)》的說明

(2020年6月18日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議上)  
全國人大常委會法制工作委員會主任 沈春耀

全國人民代表大會常務委員會：

我受委員長會議委託，作關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案)》的說明。

### 一、制定香港特別行政區維護國家安全法是貫徹落實十三屆全國人大三次會議精神、全面完成黨中央“決定+立法”決策部署的關鍵步驟和重要任務

2020年5月28日，十三屆全國人大三次會議通過了《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(以下簡稱《決定》)，自公佈之日起施行。這是最高國家權力機關貫徹黨的十九屆四中全會精神，根據憲法和香港基本法的有關規定，堅持和完善“一國兩制”制度體系，從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的重要舉措。《決定》的公佈和施行，標誌著貫徹落實黨中央“決定+立法”決策部署已順利完成了第一步、進入到第二步階段。

十三屆全國人大三次會議通過的《決定》，是最高國家權力機關根據新的形勢和需要就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出的重要制度安排，為下一步制定相關法律提供了憲制依據。以《決定》為依據制定相關法律，是完成這一重要制度安排的關鍵環節和重要組成部分。《決定》第六條規定：“授權全國人民代表大會常務委員會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動。全國人民代表大會常務委員會決定將上述相關法律列入《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。”在今年全國“兩會”期間，許多全國人大代表、全國政協委員和有關方面都提出，全國人大常委會應根據全國人大的有關決定儘快制定香港特別行政區維護國家安全的相關法律，推進香港特別行政區維護國家安全制度機制建設，確保相關法律在香港特別行政區有效實施。十三屆全國人大三次會議批准的《全國人民代表大會常務委員會工作報告》，對全國人大常委會將依法制定相關法律、加快推進相關立法提出了明確要求。貫徹落實黨中央決策部署精神和十三屆全國人大三次會議精神，儘快完成香港特別行政區維護國家安全的相關立法，是全國人大常委會立法工作中一項十分重要而緊迫的任務。

在以習近平同志為核心的黨中央集中統一領導下，中央港澳工作領導小組組織中央和國家有關部門認真研究、按照黨中央“決定+立法”決策部署精神，對新形勢下香港特別行政區維護國家安全的制度安排作出整體設計，在研究準備全國人大決定草案工作的同時就著手研究起草香港特別行政區維護國家安全的相關法律草案，統籌安排、分步推進、有序展開。在關於全國人大決定草案的說明中闡述了新形勢下從國家層面建立健全

香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的總體要求，提出了必須遵循和把握好的五條基本原則，即：堅決維護國家安全、堅持和完善“一國兩制”制度體系、堅持依法治港、堅決反對外來干涉、切實保障香港居民合法權益。這些要求和原則對研究起草香港特別行政區維護國家安全的相關法律和推進相關工作都是適用的。關於香港特別行政區維護國家安全制度安排的核心要素，已經在全國人大《決定》中作出了基本規定。即將制定的香港特別行政區維護國家安全的相關法律，是十三屆全國人大三次會議精神和《決定》內容的全面展開、充分貫徹和具體落實，是香港特別行政區維護國家安全制度安排的法律化、規範化、明晰化。

6月3日，中央港澳工作領導小組負責同志在北京會見香港特別行政區行政長官林鄭月娥和有關主要官員，認真聽取了香港特別行政區政府對香港特別行政區維護國家安全立法問題的意見，強調中央堅定不移、全面準確貫徹落實“一國兩制”方針，堅決維護國家安全；從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，根本目的是維護國家主權、安全、發展利益，保障香港長治久安和長期繁榮穩定，確保香港“一國兩制”實踐行穩致遠。林鄭月娥行政長官表示將全力支持和擁護國家相關立法，認真做好香港特別行政區維護國家安全相關工作。

近一段時間以來，中央港澳工作領導小組成立工作專班，集中力量研究起草相關法律草案。國務院港澳事務辦公室、中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室通過多種方式和渠道聽取香港特區政府主要官員、港區全國人大代表、港區全國政協委員和省級政協委員、香港社會各界代表人士、香港法律界人士等方面對國家相關立法的意見和建議，認真研究全國“兩會”期間全國人大代表、全國政協委員提出的相關意見和建議。在此基礎上，起草了香港特別行政區維護國家安全法草案初稿。中央港澳工作

領導小組多次專題研究法律草案，反復修改完善，統籌協調和推動相關工作。中央政法委、中央國安辦、國務院港澳辦、香港中聯辦、公安部、國家安全部、司法部、最高人民法院、最高人民檢察院、全國人大常委會法工委和香港基本法委等單位參加了工作專班和草案研究修改工作。法律草案文本形成後，有關方面專門就案文徵求了香港特別行政區政府和有關人士的意見，認真研究香港特別行政區政府反映的意見建議，充分考慮香港特別行政區實際情況，本著能吸收儘量吸收的精神，對草案文本作了修改完善。

6月16日，黨中央審議並原則同意中央港澳工作領導小組關於研究起草香港特別行政區維護國家安全法(草案)情況的彙報和擬訂的法律草案，對新形勢下推進香港特別行政區維護國家安全立法工作和相關工作作出重要指示、提出明確要求。6月17日，委員長會議聽取了全國人大常委會法工委關於香港特別行政區維護國家安全法起草工作情況和有關工作建議的彙報，認為草案符合憲法規定和憲法原則，符合“一國兩制”方針和香港基本法，符合全國人大《決定》精神，是成熟可行的，決定將《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案)》提請全國人大常委會審議。

## 二、起草香港特別行政區維護國家安全法草案遵循的指導思想和工作原則

研究起草香港特別行政區維護國家安全法，必須堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想特別是習近平總書記關於香港維護國家安全的重要論述為指導，深入貫徹落實黨的十九屆四中全會精神和十三屆全國人大三次會議精神，根據憲法、香港基本法和全國人大《決定》的有關規定，全面、準確、有效行使全國人民

代表大會授予全國人民代表大會常務委員會的相關立法職權，堅持和完善“一國兩制”制度體系，充分考慮維護國家安全的現實需要和香港特別行政區的具體情況，對香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出全面系統的規定，切實維護國家主權、安全、發展利益，切實維護憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序，為推進香港特別行政區維護國家安全相關制度機制建設、加強相關執法司法工作提供有力的憲制依據和法律依據。

研究起草有關法律過程中，注意把握和體現以下工作原則：一是堅定制度自信，著力健全完善新形勢下香港特別行政區同憲法、香港基本法和全國人大《決定》實施相關的制度機制；二是堅持問題導向，著力解決香港特別行政區在維護國家安全方面存在的法律漏洞、制度缺失和工作“短板”問題；三是突出責任主體，著力落實香港特別行政區維護國家安全的憲制責任和主要責任；四是統籌制度安排，著力從國家和香港特別行政區兩個層面、法律制度和執行機制兩個方面、實體法程序法組織法三類法律規範作出系統全面的規定；五是兼顧兩地差異，著力處理好本法與國家有關法律、香港特別行政區本地法律的銜接、兼容和互補關係。

### 三、法律草案的主要內容

香港特別行政區維護國家安全法草案有6章，分別為總則，香港特別行政區維護國家安全的職責和機構，罪行和處罰，案件管轄、法律適用和程序，中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全機構，附則；共66條。這是一部兼具實體法、程序法和組織法內容的綜合性法律，草案主要包括以下幾個方面的內容：

(一) 明確規定中央人民政府的根本責任和香港特別行政區維護國家安全的憲制責任。包括：中央人民政府對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本法和和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務。在香港特別行政區的任何機構、組織和個人都應當遵守本法和香港特別行政區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的行為和活動。香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。香港特別行政區執法、司法機關應當切實執行本法和香港特別行政區現行法律有關防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動的規定，有效維護國家安全。香港特別行政區應當加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。

(二) 明確規定香港特別行政區維護國家安全應當遵循的重要法治原則。包括：香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港特別行政區居民根據香港特別行政區基本法和《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，應當堅持法治原則。法律規定為犯罪行為的，依照法律定罪處刑；法律沒有規定為犯罪行為的，不得定罪處刑。任何人未經司法機關判罪之前均假定



無罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利。任何人已經司法程序被最終確定有罪或者宣告無罪的，不得就同一行為再予審判或者懲罰。

（三）明確規定香港特別行政區建立健全維護國家安全的相關機構及其職責。包括：香港特別行政區設立維護國家安全委員會，負責香港特別行政區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央人民政府的監督和問責。香港特別行政區維護國家安全委員會由行政長官擔任主席，成員包括政務司長、財政司長、律政司長、保安局局長、警務處處長、本法第十六條規定的警務處維護國家安全部門的負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任。香港特別行政區維護國家安全委員會下設秘書處，由秘書長領導。秘書長由行政長官提名，報中央人民政府任命。香港特別行政區維護國家安全委員會的職責為：（一）分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制定香港特別行政區維護國家安全政策；（二）推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設；（三）協調香港特別行政區維護國家安全的重點工作和重大行動。香港特別行政區維護國家安全委員會設立國家安全事務顧問，由中央人民政府指派，就香港特別行政區維護國家安全委員會履行職責相關事務提供意見。國家安全事務顧問列席香港特別行政區維護國家安全委員會會議。香港特別行政區政府警務處設立維護國家安全的部門，配備執法力量。香港特別行政區律政司設立專門的國家安全犯罪案件檢控部門，負責危害國家安全犯罪案件的檢控工作和其他相關法律事務。該部門檢控官由律政司長徵得香港特別行政區維護國家安全委員會同意後任命。

（四）明確規定四類危害國家安全的罪行和處罰。草案第三章“罪行和處罰”分6節，對分裂國家罪、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四類犯罪行為的



具體構成和相應的刑事責任，其他處罰規定以及效力範圍，作出明確規定。區分不同情形，分別規定四類犯罪行為的刑罰，對首要分子或者罪行重大的，或者致人重傷、死亡或者使公私財產遭受重大損失的，最高可處無期徒刑或者十年以上有期徒刑。

關於經法院判決犯危害國家安全罪行對參選、出任和擔任公職的影響和後果，草案規定：任何人經法院判決犯危害國家安全罪行的，即喪失作為候選人參加香港特別行政區舉行的立法會、區議會選舉或者出任香港特別行政區任何公職或者行政長官選舉委員會委員的資格；曾經宣誓或者聲明擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法、效忠中華人民共和國香港特別行政區的立法會議員、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。

關於本法的效力範圍，草案規定：任何人在香港特別行政區內實施本法規定的犯罪的，適用本法。犯罪的行為或者結果有一項發生在香港特別行政區內的，就認為是在香港特別行政區內犯罪。香港特別行政區永久性居民或者在香港特別行政區成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港特別行政區以外實施本法規定的犯罪的，適用本法。草案還規定了不溯及既往：本法施行以後的行為，適用本法定罪處刑。

(五) **明確規定案件管轄、法律適用和程序**。包括：香港特別行政區對本法規定的犯罪案件行使管轄權，但本法第五十五條規定的情形除外。香港特別行政區管轄危害國家安全犯罪案件的立案偵查、檢控、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用本法和香港特別行政區本地法律。香港特別行政區管轄的危害國家安全犯罪案件的審判循公訴程序進行。香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門辦理危害國家安全犯罪案件時，可以採取香港特別行政區現行法律准予警方等執法部門在調查嚴重犯罪

案件時採取的各種措施，並可以採取以下措施：(一) 搜查可能存有犯罪證據的處所、車輛、船隻、航空器以及其他有關地方和電子設備；(二) 要求涉嫌實施危害國家安全犯罪行為的人員交出旅行證件或者限制其離境；(三) 對用於或者意圖用於犯罪的財產、因犯罪所得的收益等與犯罪相關的財產，予以凍結，申請限制令、押記令、沒收令以及充公；(四) 要求信息發佈人或者有關服務商移除信息或者提供協助；(五) 要求外國及境外政治性組織，外國及境外當局或者政治性組織的代理人提供資料；(六) 對有合理理由懷疑涉及實施危害國家安全犯罪的人員進行截取通訊和秘密監察；(七) 對有合理理由懷疑擁有與偵查有關的資料或者管有有關物料的人員，要求其回答問題和提交資料或者物料。對高等法院原訟法庭進行的就危害國家安全犯罪案件提起的刑事檢控程序，律政司長可基於保護國家秘密、案件具有涉外因素或者保障陪審員及其家人的人身安全等理由，發出證書指示相關訴訟毋須在有陪審團的情況下進行審理。凡律政司長發出上述證書，高等法院原訟法庭應當在沒有陪審團的情況下進行審理，並由三名法官組成審判庭。

(六) 明確規定中央駐香港特別行政區維護國家安全機構。包括：中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全公署。中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署依法履行維護國家安全職責，行使相關權力。駐香港特別行政區維護國家安全公署的職責為：(一) 分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；(二) 監督、指導、協調、支持香港特別行政區履行維護國家安全的職責；(三) 收集分析國家安全情報信息；(四) 依法辦理危害國家安全犯罪案件。駐香港特別行政區維護國家安全公署應當嚴格依法履行職責，依法接受監督，不得侵害任何個人和組織的合法權益。駐香港特別行政區維護國家安全公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港特別行政區法律。

草案對國家在特定情形下的案件管轄和程序作出了明確規定。有以下情形之一的，經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由駐香港特別行政區維護國家安全公署對本法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：(一) 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難的；(二) 出現香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況的；(三) 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況的。根據本法第五十五條規定管轄有關危害國家安全犯罪案件時，由駐香港特別行政區維護國家安全公署負責立案偵查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權。根據本法第五十五條規定管轄案件的立案偵查、審查起訴、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定。

需要說明的是，駐香港特別行政區維護國家安全公署和國家檢察機關、司法機關對本法規定的、發生在香港特別行政區的危害國家安全犯罪案件行使管轄，針對的只是極少數情節嚴重、性質惡劣、影響重大的案件，並嚴格依照法定程序進行。駐香港特別行政區維護國家安全公署和國家有關機關在特定情形下對危害國家安全犯罪案件行使管轄權，是中央全面管治權的重要體現，有利於支持和加強香港特別行政區維護國家安全執法工作和司法工作，有利於避免可能出現或者導致出現香港特別行政區基本法第十八條第四款規定的緊急狀態情形。除本法規定的情形外，駐香港特別行政區維護國家安全公署和國家有關機關不對發生在香港特別行政區的危害國家安全犯罪案件行使管轄權。也就是說，絕大多數危害國家安全犯罪案件是由香港特別行政區管轄的。

草案還規定：根據本法第五十五條規定管轄案件時，犯罪嫌疑人自被駐香港特別行政區維護國家安全公署第一次訊問或者採取強制措施之日起，有權委託律師作為辯護人。辯護律師可以依法為犯罪嫌疑人、被告人提供法律幫助。犯罪嫌疑人、被告人被合法拘捕後，享有儘早接受司法機關公正審判的權利。駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員依據本法執行職務的行為，不受香港特別行政區管轄。駐香港特別行政區維護國家安全公署依據本法規定履行職責時，香港特別行政區政府有關部門須提供必要的便利和配合，對妨礙有關執行職務的行為依法予以制止並追究責任。

草案在附則中明確規定，香港特別行政區本地法律與本法不一致的，適用本法規定。本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。本法自公佈之日起施行。

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法(草案)》和以上說明是否妥當，請審議。

---

## 附錄7

# 全國人民代表大會憲法和法律委員會 關於《中華人民共和國香港特別行政區維護 國家安全法(草案)》審議結果的報告

(2020年6月28日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上)

全國人大憲法和法律委員會副主任委員 沈春耀

全國人民代表大會常務委員會：

十三屆全國人大常委會第十九次會議對委員長會議提請審議的香港特別行政區維護國家安全法草案進行了初次審議。常委會組成人員認為，全國人大常委會制定有關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動，是貫徹黨的十九屆四中全會精神、落實十三屆全國人大三次會議通過的《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》的重要舉措，有利於維護國家主權、安全、發展利益，有利於維護香港長期繁榮穩定。法律草案符合憲法、香港特別行政區基本法和全國人大有關決定的規定，充分考慮到維護國家安全的現實需要和香港特別行政區的具體情況，對香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出全面系統的規定，對依法防範、制止和懲治危害國家安全的四類犯罪行為和刑事責任作出明確規定，為推進香港特別行政區維護國家安全相關制度機制建設、加強香港特別行政區維護國家安全執法司法工作提供了有力的憲制依據和法律依據。法律草案堅持問題導向，聚焦香港特別行政區維護國家安全的

制度機制，著力解決香港特別行政區在維護國家安全方面存在的法律漏洞、制度缺失和工作“短板”問題，落實香港特別行政區維護國家安全的憲制責任和主要責任；同時，兼顧兩地差異，處理好本法與國家有關法律、香港特別行政區本地法律的銜接、兼容和互補關係，具有很強的針對性和可操作性，是成熟可行的。常委會組成人員對法律草案表示贊同和擁護。

6月18日，法制工作委員會將法律草案發送中央和國家有關部門以及部分省、自治區、直轄市和地級市的人大常委會內部徵求意見。近日，國務院港澳事務辦公室、法制工作委員會、中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室負責人在香港特別行政區聽取了香港各界人士的意見。6月23日下午，憲法和法律委員會召開會議，根據常委會組成人員的審議意見和各方面意見，對法律草案進行逐條審議。國務院港澳事務辦公室有關負責同志列席了會議。憲法和法律委員會認為，為了堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，維護國家安全，防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動和勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪，保持香港特別行政區的繁榮和穩定，保障香港特別行政區居民的合法權益，制定本法是必要的，草案經過審議修改，已經比較成熟。同時，提出以下主要修改意見：

一、有的常委會組成人員、部門、地方(包括香港特別行政區，下同)建議，草案第一條和第三十五條中的“香港特別行政區基本法”應當用法律全稱。憲法和法律委員會經研究，建議將這兩條中的“香港特別行政區基本法”分別修改為“中華人民共和國香港特別行政區基本法”。

二、有的常委會委員、部門、地方提出，在勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪中，只要危害行為可能造成嚴重後果



的，就應當構成犯罪。憲法和法律委員會經研究，建議將草案第二十九條第一款第二項中的“進行嚴重阻撓並造成嚴重後果”修改為“進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果”，將第三項中的“破壞並造成嚴重後果”修改為“破壞並可能造成嚴重後果”，將第五項中的“並造成嚴重後果”修改為“並可能造成嚴重後果”。

三、有的常委會委員、地方提出，草案第三十三條第二款中“未掌握的本人其他罪行”應當限定在本法規定的四項罪行之內，建議將這一表述修改為“未掌握的本人犯有本法規定的其他罪行的”。憲法和法律委員會經研究，建議採納上述意見。

四、香港特別行政區基本法第三十條規定了香港居民的通訊自由和通訊秘密受法律的保護。有的部門、地方提出，為更好地保障香港居民的合法權利，在賦予警方等執法部門相關執法權的同時，應加強監管，建議將草案第四十三條第一款第六項中的“對有合理理由懷疑涉及實施危害國家安全犯罪的人員進行截取通訊和秘密監察”修改為“經行政長官批准，對有合理理由懷疑涉及實施危害國家安全犯罪的人員進行截取通訊和秘密監察”。憲法和法律委員會經研究，建議採納上述意見。

五、草案第四十三條第一款規定了香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門在辦理危害國家安全犯罪案件時可以採取的執法措施；第三款授權行政長官會同香港特別行政區維護國家安全委員會為採取上述執法措施而制定相關細則，報全國人大常委會批准後生效。有的常委會委員、部門提出，本條第一款對有關措施已經作出明確規定，第三款又作出相關授權規定，再由全國人大常委會批准相關細則已沒有必要，建議將草案第四十三條第三款中的“報全國人民代表大會常務委員會批准後生效”刪去，並將“相關補充細則”修改為“相關實施細則”。憲法和法律委員會經研究，建議採納上述意見。



六、有的常委會委員、地方提出，為確保行政長官指定合格的法官人選審理危害國家安全犯罪案件，建議行政長官在指定法官前，徵詢香港特別行政區維護國家安全委員會和終審法院首席法官的意見。憲法和法律委員會經研究，建議在草案第四十四條第一款中增加一句，規定：“行政長官在指定法官前可徵詢香港特別行政區維護國家安全委員會和終審法院首席法官的意見。”

七、草案第六十一條規定：“駐香港特別行政區維護國家安全公署依據本法規定辦理案件時，香港特別行政區政府有關部門應當提供必要的便利”。有的常委會委員提出，駐港維護國家安全公署根據本法規定具有四項職責，不限於辦理案件，在履行其他職責時也需要香港特區政府的配合。憲法和法律委員會經研究，建議將“辦理案件”修改為“履行職責”。

此外，還對草案作了一些文字修改。

需要說明的是，有些意見提出，香港特別行政區維護國家安全法草案中的有關法律用語總體以內地為主，但也有部分表述採用了香港本地法律用語，建議作一致化處理。憲法和法律委員會經研究認為，內地與香港特別行政區實行的法律制度有很大不同，考慮到全國人大有關決定要求將本法列入香港特別行政區基本法附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施，本法不需要通過香港本地立法來轉化。為便於香港社會理解適用本法，有必要在草案中適當保留部分香港本地法律用語。

有常委會組成人員、地方還就其他一些問題提出意見建議。憲法和法律委員會經研究認為，這些問題有的已經在草案形成過程中經過了反復研究，有的問題還需要在今後的實踐和工作中再作深入研究，不斷探索、總結、完善，建議草案暫不作修改。

草案二次審議稿已按上述意見作了修改，以上修改意見及修改後的法律草案，委員長會議同意提請本次常委會會議審議。憲法和法律委員會建議提請本次常委會會議審議通過。

草案二次審議稿和以上報告是否妥當，請審議。

---

## 附錄 8

# 全國人民代表大會憲法和法律委員會 關於《中華人民共和國香港特別行政區維護 國家安全法(草案二次審議稿)》修改意見的報告

(2020年6月29日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上)

全國人民代表大會常務委員會：

本次常委會會議於6月28日上午對香港特別行政區維護國家安全法草案二次審議稿進行了分組審議。普遍認為，草案已經比較成熟，建議進一步修改後，提請本次會議表決通過。同時，有些常委會組成人員還提出了一些修改意見。憲法和法律委員會於6月28日下午召開會議，逐條研究了常委會組成人員的審議意見，對草案進行了審議。國務院港澳事務辦公室有關負責同志列席了會議。憲法和法律委員會認為，草案是可行的，根據常委會組成人員的審議意見，對草案二次審議稿作了個別文字修改。

有的常委會組成人員還對本法通過後的實施和宣傳工作提出了很好的意見，建議中央有關部門和香港特別行政區加強本法的宣傳解讀工作，對香港社會尤其是公職人員與青少年群體，做好宣傳推廣和教育培訓，建立健全香港特別行政區本地維護國家安全的法律制度和執行機制，確保本法在香港特別行政區得以有效實施。憲法和法律委員會建議有關方面認真研究常委會組成人員的審議意見，在加大宣傳力度、全面準確解讀本法精神與規定的同時，做好香港特別行政區本地法律與本法的銜接工作，堅持嚴格執法，著力推進本法在香港特別行政區落地實施。

草案建議表決稿已按上述意見作了修改，憲法和法律委員會建議本次常委會會議審議通過。

草案建議表決稿和以上報告是否妥當，請審議。

---

## 附錄9

---

### 全國人民代表大會常務委員會 關於增加《中華人民共和國香港特別行政區 基本法》附件三所列全國性法律的決定

(2020年6月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過)

根據《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議決定：在《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三中增加全國性法律《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，並由香港特別行政區在當地公佈實施。

---

## 附錄10

# 關於《全國人民代表大會常務委員會 關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區 基本法〉附件三所列全國性法律的決定 (草案)》的說明

(2020年6月30日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議上)  
全國人大常委會法制工作委員會主任 沈春耀

全國人民代表大會常務委員會：

我受委員長會議的委託，作關於《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定(草案)》的說明。

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(以下簡稱香港基本法)第十八條第二款規定，全國性法律除列於香港基本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於香港基本法附件三的法律，由香港特別行政區在當地公佈或立法實施。第三款規定，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，可對列於香港基本法附件三的法律作出增減，任何列入香港基本法附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按香港基本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。

第十三屆全國人民代表大會第三次會議通過了《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(以下簡稱《決定》)。《決定》第六條明確

規定：“授權全國人民代表大會常務委員會就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制制定相關法律，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動。全國人民代表大會常務委員會決定將上述相關法律列入《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。”

今天上午，十三屆全國人大常委會第二十次會議通過了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(以下簡稱香港特別行政區維護國家安全法)，完成了制定相關法律的任務。下一步，全國人大常委會需要按照《決定》的明確要求，決定將香港特別行政區維護國家安全法列入香港基本法附件三，並明確由香港特別行政區在當地公佈實施。

香港特別行政區維護國家安全法通過後，全國人大常委會辦公廳依照法定程序徵詢了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。香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府均認為，全國人大常委會將香港特別行政區維護國家安全法列入香港基本法附件三，明確由香港特別行政區在當地公佈實施，是貫徹落實《決定》的必然要求和重要舉措，符合全國人大《決定》和香港基本法的規定，是必要的、適當的。

全國人大常委會將有關法律列入基本法附件三，在特別行政區實施，是國家依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權的重要體現。維護國家安全是中央事權，中央人民政府對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。香港特別行政區維護國家安全法充分考慮到維護國家安全的現實需要和香港特別行政區的具體情況，對香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出全面系統的規定，對依法防範、制止和懲治危害

國家安全的四類犯罪行為和刑事責任作出明確規定，為推進香港特別行政區維護國家安全相關制度機制建設、加強香港特別行政區維護國家安全執法司法工作提供了有力的憲制依據和法律依據。全國人大常委會根據《決定》制定的香港特別行政區維護國家安全法，屬於應列入香港基本法附件三範圍的法律。全國人大常委會決定將相關法律列入香港基本法附件三，符合全國人大《決定》和香港基本法的有關規定。

全國人大《決定》還明確要求，全國人大常委會決定將相關法律列入香港基本法附件三後，由香港特別行政區在當地公佈實施。香港特別行政區維護國家安全法在形成過程中，堅持“一國兩制”方針，注重兼顧兩地差異，著力處理好香港特別行政區維護國家安全法與國家有關法律、香港特別行政區本地法律的銜接、兼容和互補關係。香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府在提交的有關意見中，均表示贊成該法律列入香港基本法附件三後由香港特別行政區公佈實施。全國人大常委會在有關決定中明確，由香港特別行政區在當地公佈實施，是必要的、適當的。

香港特別行政區維護國家安全法列入香港基本法附件三之後，香港特別行政區應當儘快按照香港本地法律將該法律在本地刊憲，完成公佈實施程序。法律公佈施行後，應當全面落實該法律的各項要求，切實擔負起維護國家安全的憲制責任，確保該法律在香港特別行政區得到有效執行。

《全國人民代表大會常務委員會關於增加〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件三所列全國性法律的決定(草案)》和以上說明是否妥當，請審議。



## 附錄11

# 在第十三屆全國人大常委會 第二十次會議上的講話

(2020年6月30日)

全國人大常委會委員長 栗戰書

本次常委會會議共審議8件法律和決定草案，通過了香港特別行政區維護國家安全法和將這部法律列入香港基本法附件三的決定，順利完成了預定任務。

這次會議最為重要的議程，是審議通過香港特別行政區維護國家安全法，並決定將這部法律列入香港基本法附件三，由香港特別行政區在當地公佈實施。法律和決定獲得全票通過，這充分反映了包括香港同胞在內的全國人民的共同意志。

在審議時，常委會組成人員認為，貫徹黨的十九屆四中全會精神，根據憲法、香港基本法和全國人大相關決定，常委會制定香港特別行政區維護國家安全法，對香港特別行政區維護國家安全制度機制作出了法律化、規範化、明晰化的具體安排。法律堅持“一國兩制”方針，充分考慮兩種制度差異和香港具體情況，與維護國家安全的全國性法律相銜接，與香港現有法律體系相兼容，體現了“懲治極少數、保護大多數”的原則，為維護國家安全和香港長治久安、長期繁榮發展，為確保香港居民依法享有的權利和自由，為保護外國人在香港的合法權益和外國投資者的利益，為確保“一國兩制”事業行穩致遠，提供了法律支撐和保障。

大家認為，這部法律施行後，將在以下方面發揮重要作用。

一是堅決有效維護國家安全。國家主權、安全、發展利益，是每一個主權國家的根本利益。香港回歸23年來，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功，同時，國家安全風險日益凸顯。針對香港特別行政區在維護國家安全方面的迫切需要，法律明確規定，維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務，中央人民政府對香港有關國家安全事務負有根本責任，香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任。法律明確了香港特別行政區維護國家安全的相關機構及其職責，規定了分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動、勾結外國或者境外勢力危害國家安全四類罪行及其處罰，為建立健全香港特別行政區維護國家安全制度機制、打擊和防範危害國家安全行為提供了憲制依據和法律依據。

二是推動“一國兩制”事業沿著正確方向前進。“一國兩制”是一個有機整體，“一國”是實行“兩制”的前提和基礎。中央依照憲法、香港基本法和有關法律對香港特別行政區擁有全面管治權，香港特別行政區享有的高度自治權來源於中央授權。全國人大常委會制定這部法律並決定列入香港基本法附件三，中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全公署，在特定情形下對本法規定的危害國家安全案件行使管轄權，是中央全面管治權的重要體現。同時，香港特別行政區行政、立法、司法機關依法履行維護國家安全的職責，香港特別行政區維護國家安全委員會承擔維護國家安全的主要責任，香港特別行政區執法、司法機關對絕大多數危害國家安全案件行使管轄權，是香港特別行政區高度自治權的具體體現。這樣規定，把全面管治權和高度自治權有機結合起來，統一於“一國兩制”事業的創造性實踐。

三是維護香港特別行政區憲制秩序、法治秩序。中華人民共和國憲法和香港特別行政區基本法，共同構成香港特別行政區的憲制基礎。隨著“一國兩制”實踐深入推進，必須根據憲法、基本法和香港的實際情況，不斷完善相關聯、相配套的法律制度和執行機制。十三屆全國人大三次會議通過的有關決定和這次制定的法律，進一步完善了香港特別行政區貫徹實施憲法和香港基本法的法律制度，明確了香港特別行政區維護國家安全應當遵循的重要法治原則，有利於支持香港特別行政區依法施政，制止和懲治一切違反法律、破壞法治的行為，維護憲制權威、法治權威。

四是防範和遏制外來干涉。香港特別行政區事務完全屬於中國內政，不容任何外部勢力以任何名義進行干涉。法律加大對勾結外國或者境外勢力危害國家安全犯罪的打擊力度，從重處罰與外國、境外串謀或者接受指使、控制、資助的犯罪行為，以法治方式表明我國堅決反對外來干涉的嚴正立場，構築起香港特別行政區防範和遏制外部勢力反中亂港的防火牆。

五是保障香港根本利益、長遠利益和當前利益。反中亂港暴行踐踏香港法治，破壞社會穩定，重創經濟民生，已經嚴重損害香港居民權益。法律打擊的是極少數賣國、禍港、殃民的違法犯罪分子，保護的是絕大多數香港居民的合法權利和生命財產安全。法律明確規定，香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港居民享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。法律也充分體現了罪刑法定、無罪推定、一事不再審、保障當事人訴訟權利和公正審判等國際通行的法治原則。

國家安全、社會穩定、法治秩序是香港發展的前提，這次立法是人心所向、大勢所趨。香港特別行政區維護國家安全法的公佈實施，將為香港創造更加安全、穩定、和諧、便利的社會

環境，更好發展香港經濟、改善香港民生，充分展現“一國兩制”的制度優越性。法律廣泛凝聚了包括香港社會在內的各方共識，必將得到包括香港同胞在內的全國人民的擁護和堅定支持，得到國際社會更加深入的理解和認同。有關方面要學習好、宣傳好、貫徹好、實施好這部重要法律，第一時間開展全面精準權威的宣講解讀，消除社會疑慮，為法律實施營造良好政治和輿論環境。要加快建立健全與法律制度相適應的執行機制、專門機構和執法力量，切實履行維護國家安全法定職責。香港特別行政區應儘早完成有關立法，完善本地相關法律，深入開展憲制法治教育、國家安全教育、歷史文化教育，弘揚愛國精神，增強國家意識，創造法律實施的良好社會條件和廣泛民意基礎。

---

## 附錄12

# 國務院新聞辦就香港特別行政區 維護國家安全法有關情況舉行發布會

(2020年7月1日)

國務院新聞辦公室於2020年7月1日(星期三)上午10時舉行新聞發布會，請全國人大常委會法工委主任沈春耀和國務院港澳事務辦公室分管日常工作的副主任張曉明介紹香港特別行政區維護國家安全法有關情況，並答記者問。發布會由國務院新聞辦公室副主任郭衛民主持。

### 國務院新聞辦公室副主任郭衛民：

女士們、先生們，大家上午好！歡迎各位出席國務院新聞辦新聞發布會。昨天，6月30日，十三屆全國人大常委會20次會議表決通過了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》並決定列入香港基本法附件三。今天我們請來了全國人大常委會法工委主任沈春耀先生，國務院港澳事務辦公室分管日常工作的副主任張曉明先生，請他們向大家介紹香港特別行政區維護國家安全法的有關情況，並回答記者們關心的問題。

下面先請沈春耀主任作介紹。

## 全國人大常委會法工委主任沈春耀：

各位媒體記者朋友們，大家上午好！今天7月1日是中國共產黨建立99週年紀念日，也是香港回歸祖國23週年紀念日，藉此機會表示祝賀！

2020年6月30日，十三屆全國人大常委會第20次會議表決通過了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，高票通過，一致贊成，充分代表了人民的意志，充分反映了全國各族人民包括香港同胞的心聲和意願。國家主席習近平簽署主席令予以公佈，該法律自公佈之日起施行。6月30日當天，十三屆全國人大常委會第20次會議還作出了《關於增加中華人民共和國香港特別行政區基本法附件三所列全國性法律的決定》，將剛通過的香港特別行政區維護國家安全法列入香港基本法附件三，明確由香港特別行政區在當地公佈實施。最新得到的消息，昨天晚上23時，香港特區政府已經完成了刊憲和公佈實施的程序，這個法律在香港特別行政區，包括全國都已經生效施行。

制定香港特別行政區維護國家安全法，是貫徹落實黨的十九屆四中全會精神和十三屆全國人大三次會議精神的重要舉措、關鍵步驟和重要的立法任務。這部法律的公佈施行將有效地維護國家安全，有效地防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的危害國家安全的犯罪，堵塞香港特別行政區在維護國家安全方面存在的制度漏洞。這部法律的公佈施行，對於新形勢下堅持和完善“一國兩制”制度體系，維護國家主權、安全、發展利益，確保香港長治久安和長期繁榮穩定，具有重大而深遠的意義。

2019年10月31日，黨的十九屆四中全會《決定》，也就是《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度推進國家治理體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》明確提出，堅持和

完善“一國兩制”制度體系，建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，支持特別行政區強化執法力量，絕不容忍任何挑戰“一國兩制”底線的行為，絕不容忍任何分裂國家的行為。貫徹落實黨的十九屆四中全會精神從當前香港的情況看，必須從國家層面來推進維護國家安全的制度機制建設，從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。從國家層面推進有多種可用方式，包括全國人大及其常委會作出決定、制定法律、修改法律、解釋法律、將全國性法律列入基本法附件三，中央人民政府發出指令等多種可用方式。中央和國家有關部門經過認真研究、論證、評估，綜合考慮各種因素，提出採用“決定+立法”的方式推進這件事情。大家已經看到，2020年5月28日，十三屆全國人大三次會議通過了一個重要決定，就是《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》，這是最高國家權力機關根據憲法和香港基本法的規定，根據新的形勢和需要，對香港特別行政區維護國家安全作出的重要制度安排，為下一步全國人大常委會制定相關法律提供了憲制依據。

緊接著全國人大常委會在6月中旬、下旬先後召開了常委會第19次會議、第20次會議，制定出台了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》。隨著這部法律的公佈施行，香港特別行政區維護國家安全的重要制度安排，通過全國人大的決定和全國人大常委會的法律全面地呈現出來。新通過的香港特別行政區維護國家安全法共六章，分別是第一章總則；第二章香港特別行政區維護國家安全的職責和機構；第三章是罪行和處罰，有四類犯罪；第四章是案件管轄、法律適用和程序；第五章是中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全機構；第六章是附則。共66條。



從法律規範的性質屬性看，這部法律是一部兼具實體法、程序法、組織法三類法律規範內容的綜合性法律，這三類規範都在其中有充分體現。法律的內容已經公佈，大概有幾個方面，我簡要概括一下。第一，明確規定了中央人民政府對有關國家安全事務的根本責任和香港特別行政區維護國家安全的憲制責任；第二，明確規定了香港特別行政區維護國家安全應當遵循的重要法治原則；第三，明確規定了香港特別行政區維護國家安全相關機構的職責與活動的準則；第四，明確規定了防範、制止和懲治四類危害國家安全的罪行，包括分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪和勾結外國或境外勢力危害國家安全這四類犯罪行為的構成及其應當承擔的法律責任。第五，明確規定了案件管轄、法律適用、程序等內容。第六，明確規定了中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全的機構，機構的名稱在法律中明確規定為駐香港特別行政區維護國家安全公署，還包括駐港國家安全公署和國家有關機關在特定情況下管轄危害國家安全犯罪案件的情形和程序。

總之，我們相信，有中央堅強有力的領導和舉措，有全國人民包括香港同胞廣泛的支持和擁護，這部法律的公佈和施行一定能夠有效地維護香港特別行政區的國家安全，一定能夠確保香港特別行政區“一國兩制”事業行穩致遠。

我就先介紹這些。

郭衛民：

謝謝沈主任，下面請張曉明主任作介紹。

## 國務院港澳事務辦公室分管日常工作的副主任張曉明：

各位記者朋友早上好，今天是香港回歸祖國和香港特別行政區成立23週年的喜慶日子，讓我們首先遙祝香港750多萬居民節日快樂！在座的許多記者朋友可能已經注意到，今天新聞發布會的主題有兩個數字的巧合，就是我們等待香港基本法23條立法已經等了整整23年，終於等來了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的頒布實施。這真的可以說事有必至、理有固然。它既是歷史的偶然，也符合事物發展規律的必然。藉此機會，我想著重就這部法律的意義和影響談四點看法。

第一，這部法律是“一國兩制”事業的重要里程碑。

“一國兩制”事業前無古人、事無先例，注定了在推進的過程中會充滿挑戰，需要不斷地解決新問題。香港回歸以來，中央已經就香港基本法實施的相關問題作了5次解釋、4次決定。但是相比之下，這一次全國人大作出有關決定，全國人大常委會制定這部法律是中央處理香港事務最為重大的舉措。而這部法律本身就是繼香港基本法之後，中央為香港專門制定的第二部重要法律。它體現了全面準確貫徹“一國兩制”方針的總要求，把“一國兩制”的原則和底線進一步法律化，築牢了在香港特別行政區防控國家安全風險的制度屏障，對“一國兩制”實踐行穩致遠具有深遠影響。

第二，這部法律是中央完善治港方略的新標誌。

怎麼在“一國兩制”之下，在實行資本主義制度的香港，而且是社會政治情況比較複雜的香港，把它治理好，這是中央政府一直在不斷探索的重大課題。去年秋天召開的中國共產黨第十九屆四中全會，從推進國家治理體系和治理能力現代化的戰略全局

出發，對完善“一國兩制”制度體系作了重大部署。這部法律就是落實十九屆四中全會重大部署的一個重要舉措。它標誌著中央更加注重治港制度的頂層設計，更加注重法治思維，更加注重標本兼治、剛柔相濟，更加注重用好憲法和基本法賦予中央的權力，並且和香港特別行政區的治理體系有機結合，從而牢牢地把握香港局勢發展的大方向和主導權。這些都會在日後轉化為治理效能。

第三，這部法律是香港繁榮穩定的“守護神”。

香港被英國管制長達150多年，真正出現繁榮局面是在上世紀80年代以後，這給人的啟示很多，其中很重要的一條，就是香港緊緊地依託內地、連接世界，不斷地鞏固作為國際金融、貿易、航運中心的地位，並且以自己的獨特地位和優勢服務於國家的改革開放和現代化建設，形成和國家、內地的良性互動，這對香港的繁榮穩定至關重要。如果任由各種反中亂港勢力在香港興風作浪，甚至把香港變成對內地進行滲透、顛覆活動的基地，這對香港來說絕對“是禍不是福”，不僅會毀掉“一國兩制”，也會毀掉香港的繁榮穩定，毀掉香港居民的福祉。這部法律就是要懲治極少數嚴重危害國家安全的犯罪分子，對他們高懸利劍，對干預香港事務的外部勢力形成震懾，充分保護絕大多數香港居民的生命財產安全和所享有的各種權利自由，也包括充分保障在香港的外國投資者的合法權益，所以它將發揮香港繁榮穩定的“定海神針”的作用。

第四，這部法律是香港發展重返正軌的轉折點。

一周前，我在香港聽取各界人士對這部法律起草的意見的時候，無論是工商巨賈、專業精英，還是學校校長、的士司機，他們都對去年6月香港“修例風波”之後出現的亂象、慘狀痛心

疾首，甚至到現在還心有餘悸。他們說香港現在一些人想移民，不是因為別的，是因為害怕“黑暴”，是因為看不到出路。一位立法會議員跟我說，他的好朋友前不久在申辦新加坡移民手續，本來已經辦下來了。但當他聽說國家正在為香港制定這樣一部維護國家安全法律的時候，當著他的面把原來的那些表格撕掉了，很激動地說了一句“香港有救了”。在座談會上，我聽到許許多多的香港朋友都表達了這麼一個觀點，就是香港變亂為治、絕境重生，正其時也。我認為這部法律確實可以扭轉乾坤，產生變局效果。用一句話來概括，就是一法可安香江，這一部法律就可以安定香港。

正如剛剛春耀主任所說，今天也是中國共產黨成立99週年的大日子，中國共產黨不僅創造性地提出了“一國兩制”的偉大構想，而且一直在堅定不移地引領“一國兩制”的航船破浪前行。我記得“一國兩制”構想提出之後，已經不止一次出現過“移民潮”、“撤資潮”，但是所有的恐懼和疑慮都被時間和事實所消除，化為烏有。今天這部法律剛剛出台的時候，我想可能還會有一些人抱有這樣那樣的疑慮或者觀望的心態，這也是正常的。我堅信，時間和事實會證明一切。香港特別行政區成立23週年時收到這份“生日禮物”，如果我們把它比喻成生日禮物的話，未來一定會不斷地顯示出它彌足珍貴的價值。

我就先講這麼多，謝謝大家。

郭衛民：

下面進入提問環節，提問時請記者通報所代表的新聞機構。現在開始。

## 中央廣播電視总台央視記者：

全國人大常委會僅用一個月時間就完成了香港特別行政區維護國家安全法的立法和列入基本法附件三的工作，請介紹一下這部法律的立法程序，立法過程中是否聽取和徵求了香港特別行政區方面的意見？

## 沈春耀：

這次全國人大、全國人大常委會先後作出《決定》出台法律，確實很有特點，正如提問所說前後一個多月時間，在一個較短的時間內完成了“決定+立法”的決策部署。有這樣幾個因素非常重要：

第一，有廣泛的立法呼聲。王晨副委員長在十三屆全國人大三次會議上對有關決定草案作說明時，也表達了這樣一個意思：全國人大決定出台之後，全國人大常委會將積極推進相關立法進程，推動解決香港特別行政區在維護國家安全方面存在的制度漏洞，加強香港特別行政區維護國家安全的執法機構、執行機制和執法力量建設，確保有關法律在香港特別行政區有效實施。大家可能有印象，在一個多月前，在今年全國兩會期間，全國人大代表、全國政協委員和社會各方面都有呼聲，就是加快制定出台相關法律。全國人大常委會從事法制工作的有關部門，在這前後收到、接到、聽到各方面的呼聲也非常多。十三屆全國人大三次會議批准的全國人民代表大會常務委員會工作報告，也就是栗戰書委員長在大會上作的工作報告，對今年的立法工作也提出了明確要求，要加快相關立法進程。所以一段時間以來，全國上下包括香港特別行政區，各界人士都有這個呼聲和願望，這是第一個重要的因素，有廣泛的社會共識和立法訴求。

第二，有紮實的工作基礎。採取“決定+立法”的方式分兩步推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的工作是一個整體和系統工程。第一步，全國人大作決定的過程中，實際上是同步研究起草相關法律，“決定+立法”兩個聯繫非常緊密，十三屆全國人大三次會議的有關文件都能夠顯現出來。大會決定的說明中明確提出了對這項工作的總體要求，包括堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，全面貫徹黨的十九大和十九屆二中、三中、四中全會精神，堅持和完善“一國兩制”制度體系的總體要求和應當遵循把握好的五項重要原則。還有通過的決定，一共有七條。這些基本點，也就是新的制度安排的基本點，在大會期間已經充分體現。第二步，立法。這是貫徹落實大會有關決定的必然要求和關鍵環節、組成部分，也可以說是十三屆全國人大三次會議精神要求，通過法律全面貫徹、充分體現和展開。所以從工作基礎上看，走第一步同時也在考慮第二步。

中央和有關部門組織精兵強將、法律專家，包括對香港法律非常熟悉的專家，這樣一個工作團隊集中力量在較短的時間內完成了法律草案的文本。這也是集思廣益、群策群力的結果。特別值得一提的是，在這個過程中有這樣一些時點。在草案形成之前，無文本的聽取意見、徵求意見。在草案形成之後，有了法律案文，也通過多種方式和渠道聽取意見。在全國人大常委會審議過程中，也是通過多種方式和渠道聽取意見，包括中央港澳工作領導小組的領導同志、主管部門、人大的法制工作機構，包括香港中聯辦，在前方的中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室，在北京、深圳、香港，在我上面提到的多個環節上，無文本、有文本、人大常委會審議過程中，都是注重聽取各方面意見，特別是香港特別行政區有關方面的意見，行政長官、有關的主要官員、立法會主席、建制派代表人士、港區全國人大代表、港區全國政協委員和部分省級政協委員、法律界人士，



還有社會各界，不限於法律界，經濟、教育、工商等各界人士的意見。這是這次法律草案審議形成過程中一個很重要的特點。

第三，全國人大常委會高度重視香港特別行政區維護國家安全法治建設的一項重要立法議程，包括人大會議和隨後全國人大常委會立法工作進程，根據《立法法》的有關規定調整工作安排，加快推進相關立法。全國人大常委會審議有關法律案，一般有三審的、兩審的、一審的，情況不同。按照《立法法》第30條規定，兩審後的有關法律案，如果各方面意見比較一致，可以提請表決。所以這次香港特別行政區維護國家安全法是經過十三屆全國人大常委會第19次會議、第20次會議，這兩次會議的審議，完成了這項立法。

一般的法律草案在一審之後，通過中國人大網法律草案公開徵求意見。按照《立法法》第37條規定，由委員長會議決定不公開的也是可以的。香港特別行政區維護國家安全的相關立法有它的特殊性和敏感性，綜合考慮各方面因素，委員長會議決定，這部法律沒有採取向社會全文公開法律草案徵詢社會各界意見的方式，而是採取通過多種渠道和形式來聽取、徵求有關方面的意見，特別是香港有關方面的意見，還有幾十家中央和國家有關機關、有關省、自治區、直轄市，以及臨近港澳的有關地區設區的市，通過內部徵求意見。此外，還有有關專家和學者的意見。所以在全國人大常委會審議的環節也是充分聽取各方面意見，包括全國人大常委會組成人員自身在審議和前後工作過程中方方面面的意見。所以這部法律凝聚了各方面的共識，體現了黨中央的精神，反映了全國各族人民包括香港同胞的意志和心願。從制定過程來看也是完全符合我國立法的法定程序。

這部法律之後還有一個工作，剛才也提到了，就是將新制定的法律列入香港基本法附件三，這也是全國人大決定和香港基本法



都有規定和要求的。一個很重要的程序就是全國人大常委會在決定把有關法律列入附件三之前，要徵詢全國人大常委會香港基本法委員會和香港特別行政區政府的意見，這也是一個重要的渠道，聽取香港社會各界人士包括政府的意見，當然是在比較短的時間內完成，都是在6月30日之前完成。所以全國人大常委會的立法和有關決定都是嚴格按照我國的法定程序進行的。

### 俄通塔斯社記者：

最近一些國家發布了社評稱，香港維護國家安全法是一種違反“一國兩制”原則的舉措，請問他們這個說法有道理嗎？那些國家還發出威脅，說未來中國一定會受到嚴重制裁，請問你們對此有何評論？

### 張曉明：

首先要指出的是，香港國安法完全符合“一國兩制”方針，可以說它是把堅守“一國”原則和尊重“兩制”差異完美結合的一部法律。它的立法目的就是為了維護“一國兩制”，它的立法內容也沒有超出“一國兩制”的框架，它的立法效果現在就可以預見，肯定會使“一國兩制”實踐行得更穩、走得更遠。香港現在已經出現了一些偏離“一國兩制”正確軌道的現象，有些甚至挑戰了“一國兩制”的底線。這部法律一定程度上來說就是要糾偏，說得形像一點，就是要往“一國”的方向拉近一些。這麼做最終還是為了堅持和完善“一國兩制”，而不是要改變“一國兩制”。

我注意到，這兩天有的國家的政治人物公開說我們現在要在香港搞“一國一制”，如果我們要搞“一國一制”的話，這個事情就簡單了，我們完全可以把中華人民共和國刑法、刑事訴訟法、

國家安全法等這些全國性法律直接適用於香港特別行政區，何必費這麼大周章為香港度身訂做制定一部國安法呢？這裡涉及的一個關鍵問題是對“一國兩制”方針的理解是不是全面準確。大家知道，中央一直強調要全面準確貫徹“一國兩制”方針，就是因為無論是香港還是國際上都有一些人把“一國兩制”的“經”給念歪了。每當中央依法行使某些權力的時候，西方都會有人出來指責說你們破壞了“一國兩制”，侵蝕了香港的高度自治。好像香港的事情中央什麼都不能管，反而他倒可以隨意指手畫腳。中央怎麼能夠對各種反中亂港勢力在香港肆無忌憚地從事分裂國家、危害國家安全的行為和活動坐視不理呢？世界上有任何一個國家會對危害自身安全的犯罪屢屢發生置之不理的嗎？！“一國兩制”是我們的國策，沒有任何人比我們更加珍惜“一國兩制”，也沒有任何其他人比我們更加了解“一國兩制”的真諦，也沒有誰比我們對“一國兩制”更有定義權和解釋權。

至於你剛才說到有的國家現在聲稱要對中方一些官員採取嚴厲制裁的措施，我覺得這是強盜邏輯，我們現在做的是在制定中華人民共和國的一個地方行政區域的維護國家安全的法律，這個關你什麼事情，這完全是我們的內政。我又沒有招你惹你，你憑什麼對我動粗？！香港人喜歡說兩句口頭語“冇冇（沒有）搞錯？”“關你咩（什麼）事！”當然我們也不是嚇大的。中國人看別人臉色，仰人鼻息的時代已經一去不復返了。

### 香港星島日報記者：

香港社會比較關注有關犯罪案件的執法權和管轄權問題，請問駐港國安公署是否屬於基本法第22條規定的中央各部門在香港設立的機構？依照香港國安法第60條規定，其執行職務的行為不受香港特別行政區的管轄，對此如何理解？香港國安法

實施後，中央駐港國安公署在香港如何執法，是否會將犯罪嫌疑人送到內地審判？是根據香港國安法還是內地法律審判？謝謝。

張曉明：

中央有權力也有責任採取一切必要的措施維護國家安全，這是一個大道理，是我們考慮所有具體問題時候的一個基本出發點。香港國安法規定，中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全的機構，這個機構的名稱在國安法裡作了規定，就是中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署，我們簡稱“駐港國安公署”。這個機構是依據上個月全國人大的決定和剛剛通過的香港國安法設立的，而且從名稱上就聽得出來，它是中央人民政府的派出機構，所以它不同於你剛才所提到的基本法第22條規定的“中央各部門、各省(自治區)直轄市派駐香港的機構”，這兩者不是一回事。

香港國安法第60條規定，駐港國安公署及其人員執行職務的行為不受香港特別行政區管轄。這句話的含義很清楚，就是香港特別行政區的行政、立法、司法機構對駐港國安公署及其人員執行職務的行為不能管，這是保障國安公署依法履行職責的需要。因為駐港國安公署行使的權力已經超出了香港特別行政區自治權的範疇，而且它執行職務的行為，查辦的許多案件都涉及國家秘密，所以香港特別行政區當地的機構不能管轄，這是完全合情合理的。這個規定也參照了香港駐軍法的有關規定和國際上的一些做法。大家知道，在香港特別行政區的中央派駐香港特區的機構原來有三家，香港中聯辦、外交部駐香港特派員公署、駐軍。駐軍法已經有這方面的規定，當然隨著駐港國安公署的成立，中央駐港機構有了第四家。從美國的情況看，美國有聯邦和州兩套司法體系，有的事情，州也是管不著的。當然這個話的意思不是

說將來駐港國安公署就是“無王管”了，國安法本身對駐港國安公署履行職責的程序、監督機制都有一套比較嚴格的規定。

關於駐港國安公署如何執法的问题，你剛才提的问题比較多，一下提了四五個问题，你剛才講的執法问题，國安法第55條規定很清楚，國安公署只在三種特定情形下行使執法權。駐港國安公署的執法權主要體現在它要對有關案件進行立案偵查，採取必要的偵查措施，也包括報請指定的人民檢察院批准之後逮捕有關的犯罪嫌疑人。至於後續的一些環節，包括香港話叫“檢控”，我們叫“起訴”，也包括審判，國安法都規定得很清楚，由最高人民檢察院指定的檢察院來負責檢控、最高人民法院指定的法院來負責審判。國安法之所以這麼規定，就是考慮到香港的法律制度和內地不同。中央有關機構和香港特別行政區的有關機構是兩個不同的執法、司法主體，他們應該也只能是執行它自己的法律。如果要求香港的警察、律政司檢控人員或者法官來執行內地的法律，或者要求內地公檢法有關部門執行香港法律，這是不可能的，因為不了解，另外也容易造成管轄和法律適用上的衝突和混亂。所以按照現在國安法的這套設計和規定，將來中央和香港特別行政區兩支執法、司法隊伍，各自形成包括立案偵查、審查起訴、審判和刑罰執行各個環節在內的一個完整的或者說完整“一條龍”、“全流程”的管轄。各管各的，這樣既做到分工比較明確，管轄劃分比較清晰，同時又能夠相互互補，協作和支持，形成支持、協作、互補的關係，兩個方面共同構成香港特別行政區維護國家安全的制度和機制體系。我就回答到這裡。

光明日報記者：

我們知道，這部法律的名稱是《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，法律內容不限於香港特別行政區。請問如何理解香港特別行政區維護國家安全的含義？謝謝。

沈春耀：

香港特別行政區維護國家安全這個關鍵詞，也是這個法律的名稱，我稍微回顧一下，去年黨的十九屆四中全會的《決定》中明確提出，建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。後來聚焦在香港特別行政區，因為我們國家還有特別行政區。今年十三屆全國人大三次會議上通過的決定，也是建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，明確提出從國家層面來推進這件事情。剛出台的這個法律，《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，正如記者提問所講，內容包括但不限於香港特別行政區自身。因此對“香港特別行政區維護國家安全”這個關鍵詞，我理解至少包括三層含義：

第一，香港特別行政區本身要依法維護國家安全。這在全國人大的決定中，在剛通過的法律中都是非常明確的，這是一個憲制責任。香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關都要依據本法和其他有關法律的規定來履行維護國家安全的職責。香港特別行政區本身很重要，也是負主要責任。

第二，在香港特別行政區維護國家安全。剛才張曉明主任也明確講到了，中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全的機構，法律中明確“維護國家安全公署”這個機構。中央原有的幾個機構和維護國家安全也有一定關係。因此第二層含義是一個地域性的，在香港特別行政區維護國家安全但不限於香港特別行政區本身。

第三，與香港特別行政區有關的國家安全事務，中央人民政府負有根本責任。什麼是根本責任？是最高責任，最終責任，全面的責任。這一層面也超出了上述兩個層面的含義，不是香港特別行政區本身，也不是在那裡。中央人民政府在北京，也就是國家對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。

因此，對這個法律的名稱，包括這樣一個概念術語應該作廣義的理解。法律的六章，各自章節中都有明確規定。第二章專門規定了特別行政區的責任和機構，第五章集中規定了中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全機構相關的內容，但整體上都是體現一個廣義的含義。

## 路透社記者：

請問對勾結外國勢力的具體定義是什麼？特別是什麼行為屬於引發對中央人民政府或香港特別行政區政府憎恨的行為？勾結外國勢力的適用範圍有多廣？

## 張曉明：

首先要說明的是，香港國安法第29條規定的勾結外國或者境外勢力危害國家安全，這裡所講的“勾結”，不是一般意義上的對外交流交往。一般的、正常的對外交流交往，根本不存在涉嫌犯罪的問題。香港社會有一些人對“勾結”這個詞不是太熟悉，在我們國家的刑法裡有這樣的概念，在其他國家的刑法裡也有類似規定。“勾結”這個詞彙，字面意思就是相互串通幹壞事，是個貶義詞。在刑法裡面“勾結”就不是一般的幹壞事了，是指干犯罪的勾當。國安法第29條對勾結行為的主要表現方式有明確規定，對於哪些勾結行為可能構成犯罪也有明確限定。我手上有法律文本，這個地方規定的很清楚，29條規定的很清楚，主要是兩類方式，一類是為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報，這幾種勾結，也是通常我們所講的間諜罪的表現方式。再一類是請求外國或者境外機構組織人員實施與外國或者境外機構組織人員串謀實施，或者直接或者間接接受外國或者境外機構組織



人員的指使、控制、資助或者其他方式的支援。“勾結”的表現形式，總之是有涉外因素和具體行為。當然要構成這裡所講的勾結外國和境外勢力危害國家安全罪，還有其他一些犯罪構成的要件，包括主觀上要有危害國家安全的故意，包括通過勾結這種方式實施一些危害國家安全的行為。國安法第29條後面列了五種行為，所以要和這五種行為掛鉤才可能構成這一類的犯罪。

你剛才還問到“引發憎恨”到底指的什麼。我首先要講，“憎恨”這個詞或者“引發憎恨構成犯罪”這個概念是我們照抄的香港法律。香港現行法律當中有一個《刑事罪行條例》，《刑事罪行條例》第9條、第10條規定了引發居民之間的憎恨和引發對政府的憎恨可能構成犯罪的規定。這恰恰體現了這部法律制定過程中充分考慮到香港的實際情況，充分考慮到香港現行法律的規定，充分考慮到香港普通法的一些概念和習慣，盡量予以吸收。當然，一般的“憎恨”不可能構成犯罪。這裡的“憎恨”明確規定了可能造成嚴重後果才可能構成犯罪。舉個例子，如果通過造謠的方式引起全社會對政府的某種仇恨，類似於去年修例風波中我印象比較深的，突然有人造謠說香港太子站發生打死人事件，把社會不滿情緒集中指向香港警方，子虛烏有的事情。當然造謠也可能是針對中央政府來的，惡意的，而且造成了嚴重後果的就可能構成犯罪。至於說勾結外國勢力危害國家安全，要舉個例子的話，去年修例風波當中也有人到國外去乞求外國政府制定法律對中國政府進行制裁，這也是故意而為。如果造成後果的話，那也是可以論罪處罰的。

## 中國日報記者：

香港基本法第23條規定香港特別行政區應該自行立法，禁止有關危害國家安全的行為和活動。請問全國人大常委會立法之後，香港特別行政區是否還需要完成23條立法。如何處理好



23條立法和全國人大常委會通過的有關法律以及香港現行法律之間的關係？謝謝。

沈春耀：

23條立法，香港基本法的第23條規定，無論在香港特別行政區還是在內地，是社會知名度最高的條款。這次國家採取立法措施，包括全國人大作出決定和人大常委會出台法律，很多人關心香港基本法現行第23條規定的立法。關於這個問題，在形成、提出和推進“決定+立法”的工作部署中進行了認真地研究。十三屆全國人大三次會議通過的《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》的第三條有明確要求。剛剛出台的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第7條也明確要求香港特別行政區儘早完成香港基本法明確規定的國家安全立法，完善相關法律。

剛才曉明主任講23年，這23年確實比較長。兩個數字，23碰巧還吻合上了。所以要求香港特別行政區儘早完成立法，這是非常明確的。特別行政區方面，行政長官和特區政府也是明確表態在國家法律出台後要完善相關的法律。我想說明以下一些情況，很多國人、香港同胞也都很關心。

第一，23條規定了什麼呢？它要求香港特別行政區應自行立法，一共規定了七種行為。禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府、竊取國家機密的行為，還有兩種是和外國的政治性組織或者團體有關的活動，一共七種應予禁止和懲治。十三屆全國人大三次會議出台的決定第6條授權全國人大常委會制定相關法律，切實防範、制止和懲治四類危害國家安全的行為和活動，即分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的行為和

活動。這四類是全國人大決定要求全國人大常委會制定相關法律來懲治的。所以一個七種，一個四種。其中，有兩種行為是有交集的，一個是分裂國家，另外一個在23條中表述是“顛覆中央人民政府”，在國安法中表述是“顛覆國家政權”，含義更為廣泛、更為充分。

第二，兩者又有很大不同。新出台的法律除了規定四類應予懲處的危害國家安全的罪行外，還包括許多其他的重要內容。剛才講到實體法、程序法和組織法三類規範。再展開一點，內容有“兩個層面”，包括特區層面的制度安排、國家層面的制度安排。“兩個方面”，一個是建立健全法律制度，一個是建立健全執行機制。也就是法律制度和執行機制這兩個方面的內容。剛才講的實體規範、程序規範、組織法規範都在其中，也就是說，新出台的法律內容比原來基本法23條設想的內容要廣泛得多。

第三，是不取代。全國人大的決定、全國人大常委會出台的法律都不取代香港基本法23條要求特別行政區自行立法的規定。

第四，香港特別行政區履行維護國家安全的職責，包括儘早完成基本法規定的有關立法。還有一句話在法律中也有明確，“完善相關法律”，也就是說香港特別行政區這個層面建立健全維護國家安全的法律制度，可能也不限於23條立法。去年香港特別行政區有一個案例，依據的就是現行的《社團條例》，還有《刑事罪行條例》，現行的香港本地法律中還有一些法律也和國家安全有關。所以，從特區層面完善法律制度當然包括儘早制定基本法23條要求的立法，也包括其他方面。

最後還有一個重要的內容，香港特別行政區任何維護國家安全的立法及其實施，不得同全國人大的決定和全國人大常委會新近出台的法律相抵觸，不得同國家層面的全國人大的決定和法律相抵觸。這都是重要的制度安排。在十三屆全國人大三次

會議上，全國人大常委會第19次、第20次會議上已經作出了明確的判斷，決定和法律是符合我國憲法、香港基本法，這部法律還符合全國人大決定的精神。所以這是一個整體的、相互都有密切關聯的制度安排，應該能夠得到有效的貫徹和落實。

### 香港大公文匯傳媒集團記者：

香港國安法規定，香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件或者確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。還規定任何人經法院判決犯危害國家安全罪的，即時喪失參選或者出任公職的資格。請問這是否是為了在9月份立法會選舉之前取消反對派的參選資格？反對派參選人是否會因為反對香港國安法而喪失參選資格？效忠香港特別行政區是否意味著效忠中華人民共和國？謝謝。

### 張曉明：

公職人員宣誓效忠制度是國際通例，香港國安法第6條規定的公職人員宣誓效忠制度是參照基本法第104條關於公職人員宣誓效忠的規定。當然，香港國安法和基本法104條相比較有兩點不同，一個是宣誓效忠的範圍有所拓寬，不是基本法限定的幾種對象，包括行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員等，不限於這幾類人，也包括了所有的公職人員。第二個是國安法明確規定，通過選舉方式要擔任公職的這些人，參選時也要簽署有關文件，來表示他是擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法的，願意效忠中華人民共和國香港特別行政區。實際上從2016年開始，香港特別行政區政府已經在採取這種做法。你參選立法會議員也好，參選區議會

議員也好，要簽署一份文件作出這樣的承諾。這次香港國安法實際把香港已經行之有效的做法法律化，這是完全合情合理的，也是非常必要的。

這裡面需要指出一點，無論是香港國安法第6條規定的宣誓效忠制度，還是基本法第104條規定的宣誓效忠的內容，這裡面提到的“效忠中華人民共和國香港特別行政區”都毫無疑包含了效忠國家的含義。這個道理也很顯然，這是由香港特別行政區的法律地位決定的，你是中華人民共和國不可分離的一部分，是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，當然公職人員宣誓效忠的對象首先就應該是包含了國家主體，不能夠把香港特別行政區和中華人民共和國分割開來，把宣誓效忠理解為僅僅是效忠香港特別行政區。我這個說法不是無的放矢，香港確實有人是這麼一種看法。做這樣一個理解也是有法律依據的，除了我剛才對基本法的一些根本性條款做這樣的解讀之外，再就是2016年11月全國人大常委會曾經對基本法第104條有關宣誓的規定作過一次解釋，解釋中也明確了“宣誓效忠是指對中華人民共和國及其香港特別行政區的法律承諾，具有法律約束力”，這個地方把兩個主體寫明確了。

至於您剛才提到這次制定香港國安法是不是為了下一步9月份立法會選舉的時候為取消香港反對派參選人參選資格提供依據。香港講取消參選人參選資格叫DQ，這次立法是不是為DQ打伏筆。我只能這麼說，這種猜測把我們的立法目的想得太功利，也太短視了。中央決定制定這樣一部重要的法律，它的著眼點是為了維護國家安全，是為了保國家安全、還香港安寧，為了使“一國兩制”行穩致遠，所以我們的站位比他們要高得多。

你剛才提到反對派參選人會不會因為反對香港國安法就喪失參選資格。你提出了一個需要我們認真研究的問題。但我相信，

將來香港特別行政區政府會依據香港基本法、這部國安法和香港現行有關法律對這個問題作出具體界定。這裡我想特別強調一點，制定香港國安法絕對不是把香港的反對派陣營或者泛民主派陣營作為一個“假想敵”，不是這個意思。制定這部法律就是要聚焦打擊極少數嚴重危害國家安全的犯罪分子，而不是整個反對派陣營。香港是一個多元社會，政治上也是多元的，在香港實行“一國兩制”已經體現了中央的政治包容，你還是可以長期存在，還是可以有不同的政見，包括反對政府的主張。小平同志當年講過，香港回歸之後還是可以罵共產黨，但是不能夠把它變成行動，變成在民主的幌子下反對大陸的基地。這也就是說“一國”有底線，“兩制”有邊界。資本主義社會也有資本主義社會的政治遊戲規則，也有底線。所以大家都要遵守規則，都不能突破底線。從這點來說，我覺得香港的反對派陣營也應該好好地做一番反思，並且做適當的調整。

新華社記者：

香港特別行政區維護國家安全法規定中央可以對四項危害國家安全的犯罪行使管轄權，請問中央遵照什麼原則、方式行使這些管轄權？中央和香港特別行政區如何對案件管轄進行劃分？謝謝。

沈春耀：

非常重要的一個問題。法律的第55條，中央行使對本法規定的危害國家安全的案件行使管轄權的情形。首先，香港特別行政區在維護國家安全方面負有憲制責任，法律明確規定香港特別行政區應當設立維護國家安全委員會，委員會也有它明確的定位。法律第12條規定，它要承擔主要責任。還有一句話“要接受中央

人民政府的監督和問責”。這是一個總的要求。在案件的管轄和處理、審理方面也應該遵循和貫徹這一精神。法律的第40條明確規定了香港特別行政區對本法規定的犯罪案件行使管轄權。這是一個一般規定。“但本法第55條規定的情形除外”，這樣我們的眼光就轉到第55條，關於駐港國家安全公署在特定情形下對本法規定的案件行使管轄權的規定。什麼特定情形？法律列出三種：（一）案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難的。（二）出現了香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況。（三）出現了國家安全面臨重大現實威脅的情況。實事求是講，這種情形我們都不願意看到。出現困難局面，出現重大現實威脅，我們不願意看到。但是制度建設必須考慮到各種風險和因素。

這個特定情形下，國家安全公署管轄有關案件在啟動程序上法律規定也是非常嚴格和明確的。什麼程序呢？首先由香港特別行政區提出或者駐港國家安全公署提出。其次，不論是哪兩個渠道提出，都要中央人民政府批准。在這樣的程序下，在前面提到的三種情形下，才能啟動或者行使中央對有關案件的管轄權。香港國安公署對案件行使管轄權，整個執法是相關聯的多個環節。行使對有關案件的管轄權，立案偵查由駐港國家安全公署負責，起訴由最高人民檢察院指定有關檢察機關負責。案件的審判由最高人民法院指定有關法院負責。偵查、起訴、審判，這些訴訟活動以及刑罰的執行，執法訴訟活動要適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律規定。對此，法律在55條、56條、57條都有明確規定，這是一整套執法司法活動。

需要指出的是，駐港國家安全公署和國家有關機關對本法規定的危害國家安全的犯罪案件行使管轄權，針對的只是極少數嚴重危害國家安全的犯罪案件。雖然是極少數，但是法律制度必須作出安排。這也是根據憲法和基本法確定的特別行政區憲制



秩序，中央對特別行政區全面管制權的重要體現，是對香港特別行政區執法司法機關有力、有效的執法和司法活動的支持和加強，也是有利於避免可能出現或者導致出現香港基本法第18條第四款規定的緊急狀態情形。一旦出現第四款規定的緊急狀態情形，那是非常嚴重的情況。香港基本法第18條第四款有明確規定，現在法律確定的中央在特定情形下行使對有關案件的管轄權，有利於避免出現那樣的情形，用低強度的這樣一種方式來維護香港特別行政區的國家安全，要防止和避免出現嚴重的情形，所以這次制度安排是這次立法的一個重要內容。

英國泰晤士報記者：

我想問一下，國安法中有哪些措施可以保證香港的司法獨立。國安法規定規定香港行政長官可以指定法官，請問這是不是違背了司法獨立的精神？謝謝。

沈春耀：

我們國家的憲法有明確規定，人民法院，檢察機關獨立行使職權，不受任何行政機關、社會團體和個人的干涉。這是整個國家法治中關於獨立行使審判權、檢察權的明確規定。在香港特別行政區基本法中也有非常明確規定。在香港基本法第85條明確規定香港特別行政區的法院獨立進行審判，不受任何干涉。司法人員依法履行審判職責的行為不受法律追究。香港基本法對檢控也有明確規定，第63條明確規定香港特別行政區的律政司主管刑事檢察工作，不受任何干涉。在國家憲法、在基本法，在有關法律中都是明確的。所以司法獨立都是按照有關法律規定進行的。



剛才提到審理有關危害國家安全案件的法官，在這次法律中有一個規定，也是一個制度規則。行政長官從裁判官，區域法院的法官，高等法院原訟法庭的法官，上訴法庭的法官以及終審法院的法官中指定一些法官負責審理有關危害國家安全的犯罪案件，在第44條有這樣的規定。這對法院法官獨立行使審判權沒有影響，是不同層面的問題。

指定法官的制度有這樣一些含義：(一) 是從現有法官中指定，而不是從法官以外的人員指定；(二) 指定的法官是負責危害國家安全的案件，沒在指定範圍裡的法官依然擁有法官應當具有的職權，他可以審其他的案件，司法案件的類型是相當廣泛的，危害國家安全案件只是其中一類；(三) 指定若干名，從裁判官、區域法院、高等法院原訟庭、上訴庭、終審法院中指定法官，可以說是一個名單、是一個範圍，具體審理時按照原有規定安排；(四) 法律明確規定，行政長官在指定這些法官前可以徵詢香港特別行政區維護國家安全委員會和終審法院首席法官的意見。這也是一個重要的方式。(五) 具體到案件審理，依然是獨立審判，不受任何干涉。所以這樣一個制度安排既體現了特區的憲制責任，特別是維護國家安全委員會在維護國家安全負有主要責任，同時考慮到香港特區司法制度、法官制度的實際情況，這樣的制度安排有利於提高審判效率，有一個指定的法官範圍，可能有關的法官經驗、素質比較高、比較好或者比較熟悉，相對來說也有利於統一裁判的標準，因為這是一類案件，這一類案件可能有關聯性，有它的特點。

我講一個特點，大家一下就明白了。“分裂國家”“顛覆國家政權”，這個案件是不可能等他發生既遂的後果的。如果國家已經分裂，如果政權已經顛覆，你還懲治什麼犯罪。這是這類犯罪的特點。中華人民共和國的國家政權，不論中央人民政府，包括香港特別行政區政權在內的各級地方的政權機關，我們整個

國家都不能容忍分裂國家的行為，顛覆國家政權的行為。這是懲治這類犯罪的特點，不可能讓他的最終目的和後果實現。那怎麼樣認定有關行為的犯罪構成適用法律標準，是要根據這類案件的特點。因此指定法官制度有利於相對的統一裁判標準，明晰具體適用法律的規則準則。

## 中央廣播電視總台中國國際電視台記者：

香港國安法第66條規定本法自公佈之日施行，這是否意味著對在該法公佈以前所發生的危害國家安全犯罪案件都不予追究。謝謝。

## 張曉明：

香港國安法關於追溯力問題的規定與國際上刑事法律通常的規定是一致的，就是不溯及既往，這一點是明確的，也表明我們這部法律是遵循了現代法治原則。同時要指出的是，香港現行有關的法律當中，現行法律包括《刑事罪行條例》《公安條例》《社團條例》《官方機密條例》等，都有涉及國家安全方面的一些規定，應當運用這些法律的規定來懲治已經發生的危害國家安全的犯罪行為。香港國安法第8條明確規定，香港特別行政區的執法、司法機關應當切實執行本法和香港特別行政區現行法律中有關防範、制止和懲治危害國家安全的行為的規定，有效維護國家安全。這表明運用現行有效法律的相關規定來懲治危害國家安全的行為，是香港特別行政區行政執法、司法機關的法定責任。當然，任何刑事法律的功能不僅僅是懲治犯罪，更重要的是要預防犯罪。所以我們真誠地希望香港國安法頒布實施之後，香港社會能夠認真學習了解這部法律，增強國家意識、國家安全的意識、法治的觀念。特別是學校教育要補上這一課。我們希望

香港的青少年都是愛國愛港、遵紀守法的好孩子，都有光明的前景、美好的未來！

鳳凰衛視記者：

香港特區的維護國家安全法律已經生效實施，大家比較關注在防範、制止和懲治與香港特區有關的危害國家的一些行為或者活動的同時，是否會限制香港居民的權利和自由？是否與一些國際人權公約以及香港本地人權相關的法律有衝突呢？謝謝。

沈春耀：

在研究起草有關法律中，國家高度重視尊重保障人權這一重要的法治原則。不僅在香港特別行政區，整個國家都是非常重視和推進人權事業全面發展。我們國家憲法明確規定，國家實行依法治國，尊重和保障人權。在其他法律中，刑法、刑事訴訟法都有相關規定。這次出台的《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》也是非常明確的，而且置於非常突出的位置。總則中明確規定，也是統領全篇的，香港特別行政區維護國家安全法得尊重保障人權，遵循法治原則。

懲治有關危害國家安全的犯罪行為，辦理這些案件也應當貫徹一些重要的刑事法治原則。在總則都有明確規定，比如罪刑法定原則，通常所說法無明文規定不為罪、法無明文規定不處罰，法律明確規定為犯罪的，依法定罪處刑，沒有規定的就不能處罰；再比如，無罪假定或者無罪推定，這也是非常重要的刑事司法原則；保障犯罪嫌疑人、被告人和刑事訴訟參與人的合法訴訟權利也都有明確規定；一事不再理原則，法律中明確規定已經經過司法程序，由司法機關作出有罪或者無罪裁判的，

不得就同一行為再次審判或者追究，等等。這些重要的原則都在法的總則中作出規定。

而且尊重保障人權不限於刑事訴訟活動，本法還有其他非常明確的規定，就是國家保障香港特別行政區居民依照香港基本法的規定，有兩個有名的國際人權公約，《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利國際公約》。根據這兩個公約適用於香港的有關規定，香港居民享有的各種權利和自由在法律中都有明確規定。所以本法和香港基本法的有關規定和精神都是一致的，非常廣泛，還不限於刑事訴訟活動，像言論、出版、集會自由和權利。

維護國家安全必然要依法懲治一些危害國家安全的犯罪行為，包括依法防範、制止，依照刑法的有關規定追究刑事責任等，有一套執法司法活動。因此不少人關心，對人權，特別是自由、言論、出版、新聞、集會等會不會有影響。任何權利都是有法律規定的明確界線和範圍的。剛才張曉明主任講“一國”有底線，“兩制”有邊界。越過了法治底線和邊界那就不行了，這一點不論中國、不論香港特別行政區、不論世界上任何國家都是一樣的。權利和自由要充分行使，但是需要在法定的範圍裡，要按照法定要求，越過了這個底線和範圍，就要承擔相應的法律責任。就維護國家安全的底線和要求來說，在《公民權利和政治權利國際公約》的有關規定也是非常明確的，充分保障行使這一系列的權利和自由，同時要在法律規定的範圍內。有人又說，法律規定是不是可以隨意規定呢？也不是那麼回事，也是有要求、有範圍的。比如說明確在國家安全、公共秩序、公共衛生，乃至社會風化，在這些領域有限定，有一些界線、底線、邊界是不能越過的。絕對的權利和自由是不可能有的。

現在在場的各位記者朋友，除了我們幾位沒有戴口罩，大家都戴口罩，要做好新冠肺炎疫情防控，大家都有印象，我們1月份就迅速行動，其中一個看似很簡單，但也是很重要的，人人有責戴口罩。可是有些國家不這樣看，他們認為限制了人的自由和權利。防疫工作是怎麼回事，大家都有切身感受。我舉這樣一個例子。國家安全同樣是有邊界有要求的，公共秩序也是有邊界有要求的，各國的情況不一樣。剛才張曉明主任講了美國，美國有持槍自由，世界其他國家是這麼回事嗎？我們剛剛出台的民法典，民法典形成過程中有很多意見，要求在法律上承認同性婚姻。我們說的是男女婚姻。可能有人舉出在某某國家合法化了，或許有可能。但是權利和自由都是有邊界的，在各個國家情況不同。所以中國香港特別行政區維護國家安全，都有它的界線、底線和邊界，這必須取得一種平衡。要想維護好國家安全，必須尊重保障人權。要想尊重保障人權，必須維護國家安全。這兩者在根本上來說是一致的，相輔相成的。

### 新加坡聯合早報記者：

中國制定香港國安法，其實美國最近連續宣布了多項制裁措施，包括限制中國官員的簽證以及取消對香港的特殊待遇。中國會做怎樣的回應？會具體採取哪些反制措施？外界也擔憂，因為美國的制裁和中國的反制不斷升級，兩國間可能爆發一場金融戰，可能會動搖香港作為金融中心的地位，請問中國對此有何回應？謝謝。

### 張曉明：

剛才回答塔斯社記者提問時，我已經講了對所謂制裁的態度，美國一些人的手伸得確實太長了，如果他們這種霸凌主義

的習性發作，如果他們覺得自己國內亂的還不夠，如果他們不在乎所謂制裁造成的自損可能大於他損，如果他們想藉機轉嫁危機，玩“甩鍋”，那他們就試試唄，無非是給我們一個機會，展示我們自衛還擊的決心和能力。事實上，大家可能注意到這兩天美國國務卿蓬佩奧、美國商務部長已經宣布了幾項所謂的制裁措施，中國政府也宣布了對涉港問題上表現惡劣的人員要實行簽證限制。我們有句老話，“你做初一，我做十五”。只要美國方面出手，中國政府和香港特別行政區政府必定要予以反制。有關的措施也會見步行步，陸續有來。

香港特別行政區的特殊經濟地位，包括它的國際金融中心地位是長期形成的，是經過香港幾代人奮力拼搏、打拚造就的，也是得到國際社會的廣泛認同，並且獲得基本法保障的，不是哪個國家、哪一方予取予奪的。我們對保持香港的國際經濟地位不那麼擔心，因為香港的國際金融中心地位、香港的繁榮穩定，從根本上來說取決於兩條，一個是香港自身的營商環境、金融體系方面的優勢會不會削弱，再一個是祖國經濟發展的勢頭和中央對香港的支持力度會不會持續。對於這兩點，我們是有信心的，所以我們對香港的未來也是充滿信心的。

郭衛民：

今天發布會到此結束，謝謝大家！

---







[www.doj.gov.hk](http://www.doj.gov.hk)



[www.sb.gov.hk](http://www.sb.gov.hk)

