

香港特別行政區 維護國家安全法讀本

摘要

中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室
中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署
香港特別行政區維護國家安全委員會秘書處

聯合製作

2020年6月30日，全國人大常委會審議通過了《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《香港國安法》），並將其列入《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》）附件三，香港特區政府同日刊憲實施。《香港國安法》的頒佈實施是香港回歸以來中央人民政府處理香港事務的重大舉措，對於全面準確貫徹「一國兩制」方針和《香港基本法》，維護國家主權、安全和發展利益，保持香港長期繁榮穩定，保障香港居民合法權益，具有重大意義和深遠影響。

1

《香港國安法》的立法背景及立法過程

香港回歸以來，「一國兩制」實踐取得了前所未有的成功，但也遭遇一系列風險和挑戰，一個突出的問題就是香港特區的國家安全風險日益凸顯。由於《香港基本法》第23條的本地立法工作遲遲未能落實，香港成為世界罕見的國家安全「不設防」城市，香港反中亂港分子與外部勢力借香港存在的法律漏洞，公然利用香港從事危害我國國家安全的活動，肆無忌憚搞「顏色革命」，尤其是2019年「修例風波」以來，「港獨」猖獗，「黑暴」肆虐，「攬炒」橫行，「恐怖」升級，嚴重威脅了香港居民的人身安全，破壞了正常的生活秩序，損害了良好的法治環境，干擾了「一國兩制」的正常發展，使香港陷入國家安全的空前巨大危機之中。

國家安全事務屬於中央事權，即國家安全立法、行政、執法、司法等一整套的權力都屬於中央權力範圍。雖然《香港基本法》授予香港特區自覺履行憲制責任，就維護國家安全可行使部分立法權，但這並不改變國家安全是中央事權的屬性，也不改變全國人大及其常委會具有最高立法權的屬性，更不可能在法律上影響中央立法機構根據實際情況，從國家層面構建維護國家安全的法律制度和執行機制。為堵塞香港存在的國家安全法律漏洞，中央人民政府決定採取「決定+立法」方式，從國家層面推動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，即先由最高權力機關全國人民代表大會作出立法決定，再授權全國人大常委會制定法律。2020年5月28日，第十三屆全國人大三次會議通過《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》，授權全國人大常委會制定相關法律。全國人大常委會隨即展開立法起草工作，在廣泛聽取中央國家機關，省、自治區、直轄市，以及香港有關方面意見的基礎上，全國人大常委會於2020年6月30日審議通過了《香港國安法》，並決定將其列入《香港基本法》附件三。同日，《香港國安法》在香港特別行政區刊憲生效。

《香港國安法》的核心要義

在國家安全的語境下，國家是安全的承載主體，安全是國家致力追求的目標。國家是由人民、領土、主權、政權等基本要素組成的政治共同體，其中任何一個構成要素遭遇危險或受到威脅，都表明國家安全處於一定的危機狀態。因此，國家安全可以總體理解為維護國家四個基本構成要素的安全。具體而言，我國的國家安全是指國家主權、政權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅、干預的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。國家安全是一個國家存續發展的最基本保障。當一個國家失去安全保障，面臨內部或者外來威脅，處於危機狀態，社會各領域的正常秩序被打斷，一個必然的結果就是國家發展將會陷入停滯，甚至陷入倒退、崩潰的狀態。只有保障國家安全，將國家命運牢牢掌握在國家和人民手中，社會穩定、科技昌明、經濟發展、人民安康、國家形象和尊嚴才能得到充分的保障。

《香港國安法》開宗明義，在第一條明確指出立法目的是為堅定不移並全面貫徹「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。「一國」是實行「兩制」的基礎和前提，「兩制」從屬和衍生於「一國」並統一於

「一國」之內，只有「一國」根深本固，「兩制」才能枝繁葉茂。國家安全是「一國兩制」的基礎，「國家安全底線越牢，一國兩制空間越大」。單獨為香港特區制定《香港國安法》，而不是把《國家安全法》、《國家情報法》、《反間諜法》、《反恐怖主義法》等全國性法律列入基本法附件三在香港特區實施，本身就是堅持「一國兩制」原則的體現。《香港國安法》把堅守「一國」和尊重「兩制」有機結合，為「一國兩制」構築嚴密的法律防線，以法律形式保障「一國兩制」發展不動搖、不走樣、不變形，進一步鞏固了「一國兩制」的法治基礎，完善了香港維護國家安全的法律制度與實施機制。

3

《香港國安法》的性質與地位

《香港國安法》是根據《中華人民共和國憲法》、《香港基本法》和全國人大關於《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》制定的全國性法律，屬於憲制性法律，是對《香港基本法》的必要補充和發展完善，在香港特區具有凌駕地位，是中央人民政府和香港特區在香港開展維護國家安全工作的主要法律依據。《香港國安法》列入《香港基本法》附件三，其法律地位高於香港本地法律。

《香港國安法》第62條規定，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。《香港國安法》第65條規定，本法解釋權由全國人大常委會行使，有利於維護《香港基本法》與《香港國安法》的權威，有利於及時、有效地解決《香港國安法》實施中可能出現的規範衝突。

《香港國安法》的主要內容

《香港國安法》是一部兼具實體法、程式法和組織法內容的綜合性法律，是一部專門針對香港國家安全問題而制定的全國性法律，共分六章66條，主要內容可概括為6個方面：

(一) 《香港國安法》確立的原則。當中包括：保障人權原則、法治原則、罪刑法定原則、無罪推定原則、一事不再審原則、保障訴訟參與人訴訟權利原則、不溯及既往原則、保守秘密原則、保護隱私原則。這些原則充分彰顯了法治價值與法治導向。維護和保障人權是一項基本法律原則，我國《憲法》及《香港基本法》都充分體現了人權保障的精神。《香港基本法》明確規定對香港居民權利和自由不得任意進行限制，限制措施必須符合相關的要求。權利與自由是有底線、有邊界的，是相對的，並不存在絕對的權利與自由。與此同時，應清楚地認識到國家安全是權利、自由實現的前提條件。當國際、國內發生危機時，正常的憲法秩序受到破壞，基本權利的保障也就失去了基礎。

(二) 中央人民政府維護國家安全的根本責任和香港特區維護國家安全的憲制責任。中央政府的根本責任意味著對香港特區有關國家安全事務負有固有責任、全面責任和最高責任，維護國家安全屬於中央事權。香港特區的憲制責任意味著香港特區應當履行維

護國家安全的職責，其維護國家安全的職權來自於中央授權。香港特區行政機關、立法機關和司法機關應當依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為與活動；香港特區應當儘早完成香港基本法規定的國家安全立法；香港特區應當加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作；香港特區應當開展國家安全教育，提高香港居民的國家安全意識和守法意識；行政長官應當就特區維護國家安全事務向中央負責並報告工作。

(三) 中央及香港維護國家安全的相關機構及其職責。從國家層面完善香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，把香港特區維護國家安全工作納入整個國家安全治理體系，特別是中央人民政府設立駐港國安公署，這是對整個國家安全制度體系的重要補充完善。中央政府在香港設立維護國家安全公署的職責包括：分析研判香港特區維護國家安全形勢；監督、指導、協調、支持香港特區履行維護國家安全的職責；收集分析國家安全情報資訊；依法辦理危害國家安全案件；並與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。駐港國安公署應當嚴格依法履職，依法接受監督，遵守全國性法律和香港法律。駐港國安公署和國家有關機關在特定情形下可對極少數危害國家安全案件行使管轄權，由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，最高人民法院行使審判權，並適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定。

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。香港特區的行政長官、特區政府、國安委、保安局、警務處、律政司、法院等承擔相應的香港維護國家安全職責。其中，特區政府警務處設立維護國家安全的部門，配備執法力量；律政司設立專門的國家安全犯罪案件檢控部門。

(四) 危害國家安全的罪行及責任。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、勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪這四類犯罪行為的具體構成和法律責任。具體而言，分裂國家犯罪主要體現為：侵犯國家領土完整；改變地方的法律地位；破壞國家主權的行使。顛覆國家政權罪主要體現為：顛覆國家基本制度；顛覆政權機關；擾亂政權機關履職；損毀政權機關履職場所。恐怖活動罪包括針對人身的嚴重暴力行為；爆炸、縱火或者投放毒害性、放射性、傳染病病原體等物質；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；嚴重干擾、破壞水、電、燃氣、交通、通訊、網路等公共服務和相關的電子控制系統；以其他危險方法危害公眾健康或者安全。勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪有兩種表現類型：第一種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；第二種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《香港國安法》第29條第1款列舉的五種行為之一。這五種行為分別是：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侵害；對香港特區政府或者中央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；對香港特區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果；對香港特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；通過各種非法方式引發香港特區居民對中央政府或者香港特區政府的憎恨並可能造成嚴重後果。同時還規定了單位犯罪及相應處罰，並對犯罪中止、自首、立功等從寬處罰情節、香港國安法的效力範圍等作出了規定。

(五) 案件管轄、法律適用、程式等內容。在「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」、「出現香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況」或「出現國家安全面臨重大現實威脅的情況」等三種情形下，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。除上述三種情形外，香港特區對本法規定的案件行使管轄權；香港特區管

轄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式事宜，適用本法和香港本地法律，該類案件的審判循公訴程式進行；行政長官從現有法官中指定法官，負責審理危害國家安全犯罪案件。

(六) 香港居民的權利與維護國家安全的義務。香港特區維護國家安全應當尊重和保障人權。依法保護香港居民根據《香港基本法》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》中適用於香港的有關規定享有的權利和自由，包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由。

香港居民有遵守本法和香港特區有關維護國家安全的法律的義務，不得從事危害國家安全的活動；由駐港國安公署管轄案件時，任何人都有如實作證的義務；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。香港特區公職人員維護國家安全的義務主要表現為：香港居民在參選或者就任公職時應當依法簽署確認或者宣誓擁護《香港基本法》，效忠香港特別行政區；效忠國家的義務，宣誓效忠香港特別行政區也包含效忠中華人民共和國；遵守誓言的義務，任何人經法院判決危害國家安全罪行的，即喪失參選或擔任公職人員的資格。

當國家安全得不到有效維護時，香港居民的生命、財產安全，以及根據基本法和兩個人權公約適用於香港的有關規定享有的權利和自由都無法得到保障。制定香港國安法的目的，就是要維護香港特別行政區的法治秩序，保持香港的繁榮穩定，保障香港居民的合法權益。《香港國安法》防範、制止、懲治的只是極少數危害國家安全的行為，保護的是絕大多數香港居民的生命財產安全和香港社會的整體安全穩定，並不影響絕大多數香港居民的日常生活，不會減損《香港基本法》規定的權利自由。



《香港特別行政區維護國家安全法讀本》摘要