

港区国安法－合宪合法

律政司司长郑若骅资深大律师

(原文载于 2020 年 5 月 28 日星岛日报)

香港经历的「修例风波」凸显了香港特别行政区成为了国家安全的一个突出风险点，对国家主权、统一和领土完整构成危害，但特区在以前没有而现在亦难以在一段可见时间内自行完成维护国家安全的有关立法。在香港本地有效实施、执行，依法防范、制止、惩治危害国家安全的行为，防控国家安全风险，也是确保「一国两制」行稳致远的治本之策。全国人民代表大会（全国人大）正审议有关建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定（草案）（《决定》），并在今日表决。

社会对于《决定》的内容表达了不同的意见。有些错误地声称《决定》践踏了「一国两制」和违反《基本法》。

全国人大

根据《中华人民共和国宪法》，全国人大是国家的最高权力机关，而全国人大有权制定法律及其他法律文
书包括作出决定。香港《基本法》颁布时，全国人大就同时通过了有关设立香港特别行政区的决定，与《基本法》一起，共同构成在香港特别行政区内实行的制度。

《决定》的根据

这次涉及国家安全的《决定》是根据《宪法》第三十一条、第六十二条（二）、（十四）和（十六）以及《基本法》相关条文作出。

国家安全属中央事权 从来不是香港特区自治范围

国家安全是国家生存与发展的基本前提，是一国安身立命之本及安邦定国的重要基石。国家安全关乎国家核心利益，关乎国民根本利益，对于维护国家主权、统一和领土完整至为重要。世界上任何国家，无论是实行单一制还是联邦制，国家安全立法都属于国家立法权力。

国家安全关乎到全国十四亿人民及国家的整体利益。因此，国家安全全属中央事权，从来不属于香港特别行政区的自治范围之内，这一点是毋庸置疑的。

全国人大《决定》符合《宪法》和《基本法》要求

根据《决定》第六条，全国人大授权全国人民代表大会常务委员会（全国人大常委会）就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的

行为以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。全国人大常委会决定将上述相关法律列入《基本法》附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

既然国家安全全属中央事权，全国人大自然有权授权全国人大常委会制定维护国家安全的法律制度和执行机制的相关法律。再者，国家安全从来都不是香港特别行政区的自治范围，因此相关的法律符合《基本法》第十八条（三）所指的“国防、外交和其他按《基本法》规定不属于香港特别行政区自治范围的法律”。

全国人大常委会制定相关法律没有违反《基本法》第二十三条

对于《基本法》第十八条（三）与第二十三条的关系，有人问全国人大常委会去制定相关法律有否违反《基本法》第二十三条？答案是“没有”。

首先，《基本法》第二十三条的规定不改变国家安全立法属于中央事权的属性。香港《基本法》通过时，香港基本法起草委员会主任委员姬鹏飞所作的《关于中华人民共和国香港特别行政区基本法（草案）及其有关文件的说明》中明确指出，基本法（草案）规定香港特别行政区应自行立法禁止危害国家安全的行为，这对于维护国家的主权、统一和领土完整，维护香港的长期繁荣稳定是十分必要的。

国家安全立法属于中央事权；《基本法》第二十三条规定不影响中央继续建构维护国家安全法律制度和执行机制；《决定》也没有取代或废除《基本法》第二十三条规定，香港《基本法》第二十三条的规定继续有效，《决定》第三条明确指出香港特别行政区应当尽早完成《基本法》规定的维护国家安全立法。

《基本法》第二十三条的正确意思

《基本法》第二十三条规定香港特别行政区“应”自行立法禁止一些危害国家安全的指定行为。“应”是“应当”的意思，是明确了香港特区有维护国家安全的宪制责任和立法义务。中央授权香港特别行政区处理相关的立法工作，是授予特别行政区的一项责任，而绝不是一个国家安全的“自治权”。中央对香港特别行政区作出授权后，并不代表中央放弃或减少了任何责任和权力。中央政府对于所属的地方行政区域的国家安全有最大和最终的责任，有权及有责确保国家主权、统一和领土完整不受侵害。《基本法》第二十三条不应被曲解为“只可”由香港特别行政区自行立法。

因此，全国人大常委会为建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制所制定的相关法律，通过列入《基本法》附件三，并由香港特别行政区公布，此做法符合《基本法》第十八条（三），并且与第二十三条没有冲突。

国家安全法与人权保障

在社会上，有意见指国家安全法将抵触《基本法》对人权的保障。首先人权和自由不是绝对的。《公民权利和政治权利国际公约》及《经济、社会及文化权利国际公约》等国际公约都有规定，任何人行使相关权利自由均不得危害有关国家的国家安全。再者《决定》及相关《说明》已清晰指出，全国人大根据法律和「一国两制」方针作出决定，并切实保障香港居民的合法权益。

国安法没有破坏「一国两制」

另外，有些说法无理批评《决定》，并将订立港区国安法说成等同破坏「一国两制」，这种说法在法律层面上站不住脚，而盲目诋毁与国家安全相关的法律亦绝不理性。全国人大和全国人大常委会采用的程序合

乎法律要求，有根有据，合情合理，并切合香港特别行政区现时的情况。

基于上述的理由，可以清楚看到《决定》及全国人大常委会通过全国性法律是依据《宪法》和《基本法》来贯彻「一国两制」方针。

总结

维护国家安全是保证国家长治久安的必然要求。“一国”是实行“两制”的前提和基础，只有国家安全根基牢固，社会大局稳定，“一国两制”才可行稳致远。

全国人大就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制作出决定，根本目的是为了维护国家安全，维护香港繁荣稳定，从而更好地保障香港广大居民的合法权益和自由。

《决定》提交全国人大是符合《宪法》和《基本法》的原则。通过“决定+立法”两步走去建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的相关法律是依据《宪法》和《基本法》贯彻落实「一国两制」来处理我们自己国家的内部事务。这是符合国家主权理论和原则，也是世界各国的通例。