

维护国家安全：日月经天 江河行地

(原文载于《紫荆》杂志 2020 年 8 月号)

在过去一年，香港经历了暴力横行的社会动荡，更加有人肆无忌惮公然试图勾结外部势力以进行颠覆政权和分裂国家的行为。香港成为国家安全的一个风险点，然而特区行政立法机关一直没有、也难以在可见时间内自行完成维护国家安全有关立法的宪制责任。

国家安全影响全国十四亿人民，从来都不是香港特区的自治范围，全属中央事权。当国家主权、统一和领土完整面临威胁，但特区在欠缺相关法例、制度及执行机制的情况下，没法子可以有效防范、制止及惩治这些行为。有见及此，全国人民代表大会（全国人大），作为中华人民共和国最高的权力机关，决定从国家层面进行改善香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制。中央既有权力、亦有责任采取行动，为香港这个风险点建立健全维护国家安全的法律制度和执行机制。

全国人大在五月二十八日通过《全国人民代表大会关于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》（《决定》），目的就是「为了维护国家主权、安全、发展利益，坚持和完善『一国两制』制度体系，维护香港长期繁荣稳定，保障香港居民合法权益」。全国人大透过「决定 + 立法」两步走去建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，并授权全国人大常委会制定相关法律。

全国人大常委会行使《宪法》赋予的立法权，具体制定法律时，严格遵守了中国法律，包括《中华人民共和国立法法》订明的规则。全国人大常委会亦按照《基本法》第十八条的规定及相关程序，就列入《基本法》附件三的全全国性法律的增减征询了基本法委员会和特区政府的意见。

全国人大常委会在六月三十日全票通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》（《香港国安法》），将法律列入《基本法》附件三，在香港特别行政区公布和实施。五月二十八日的《决定》可以说是香港特区在推进建立一个健全的维护国家安全的法律制度及执行机制所踏出的第一步，特区仍然应当尽早完成《基本法》规定的维护国家安全立法和完善相关法律。

《香港国安法》是一部独特和具开创性的全国性法律，它同时包含了三大类法律：设立相关负责机构的「组织法」、订定罪行和罚则的「实体法」、以及与执法、检控和审讯相关的「程序法」。《香港国安法》虽然是全国人大常委会制定的全国性法律，却兼顾了国家和特区两个法律制度的不同之处，当中不少条文都与本地法律衔接、兼容和互补。这两大特色的共同目的只有一个，就是要确保维护国家安全的法律制度能够在特区切实有效地执行。

贯穿整套《香港国安法》的立法目的和基本原则，在第一章的总则中已经清楚说明，这对大家理解各项条文，极为重要。总则的第一条开宗明义指出，制定此法的目的是「为坚定不移并全面准确贯彻『一国两制』、『港人治港』、高度自治的方针，维护国家安全，防范、制止和惩治与香港特别行政区有关的分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动和勾结外国或者境外势力危害国家安全等犯罪，保持香港特别行政区的繁荣和稳定，保障香港特别行政区居民的合法权益」。

《香港国安法》最重要的条文包括第二条和第三条，分别指明《基本法》第一条和第十二条规定是《基本法》的根本性条款，以及中央人民政府对特区有关的全安事务负有根本责任，而香港特区亦负有维护国家安全的宪制责任。《香港国安法》第四条明确指出特区在维护国家安全的同时，应当尊重和保障人权，依法保护香港居民根据《基本法》和《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香

港的有关规定享有的权利和自由；而第五条则指出两地均适用的法治原则，包括：只能按法律定罪处刑、无罪假定、保障嫌疑人和被告人等的辩护权和其他诉讼权利、一罪不能二审。与此相关的还有第三十九条，这项条文订明法律采纳了不溯及既往的原则。

第二章是「组织法」，相关条文列出香港特区维护国家安全委员会（香港特区国安委）的组成和职责、警务处设立维护国家安全的部门和律政司设立负责危害国家安全犯罪案件的检控工作和相关法律事务的部门。律政司就国家安全犯罪案件而设立的维护国家安全检控科已经成立，正式履行职务。

第三章是「实体法」，订明四类危害国家安全罪行的犯罪意图(*mens rea*)、犯罪行为(*actus reus*)和罚则，以及效力范围。法律的条文就四类危害国家安全罪行的犯罪元素撰写得十分清晰，只要大家细心阅读条文，就会明白到甚么行为才会触犯法律。法律是通过实践而得以

彰显，但不应该单由法律界和政府实践，整个社会都应该遵守和尊重法治。所以我期望大家都应该奉公守法，而不是尝试测试法例的底线，更不应该以身试法。

第四章的「程序法」指明案件的管辖权、警方的执法权力和法律程序。有两点我必须强调：第一、绝大部分案件，即除了第五十五条规定的情形外，都是由香港特区行使管辖权的，说明了中央对特区的信心和信任；第二、特区行使管辖权时，大致上都是沿用本地现行的法律程序。律政司作出检控决定时，必须按证据、法律和《检控守则》独立行事，并受到《基本法》保障不受任何干涉。当然，《香港国安法》在某些特别情况对现行的法律程序作出了不同的规定，但都是因应涉及国家安全案件的特殊性质，以及有效惩治危害国家安全的犯罪行为而定。至于指定法官的权力在于行政长官，行政长官亦可征询香港特区国安委和终审法院首席法官的意见。于二〇二〇年七月三日行政长官指定首批裁判官时，行政长官已征询香港特区国安委和终审法院首席法官。法官

在处理相关案件时，仍然是独立地履行司法职务，不受任何干预，因此这项安排绝无损害一直备受尊崇的司法独立。

第五章是关于中央政府在特区所设立的维护国家安全公署，它呼应了《香港国安法》第三条所指中央人民政府对特区的国家安全事务负有根本责任，同时亦让大家理解到中央对危害国家安全案件保留管辖的权力。所以第五十五条清楚说出，在案件涉及外国或境外势力介入的复杂情况而特区管辖确有困难、特区政府无法有效执行《香港国安法》或国家安全面临重大现实威胁的情况下，公署便可行使管辖权。正如草案的说明所述，由中央行使管辖权，是让国家作为特区的强大后盾，化解特区自行处理不到的情形，从而避免出现《基本法》第十八条第四款规定的紧急状况。

「一国两制」的初心是维护国家主权统一和领土完整，亦正如邓小平先生所说，采用「一国两制」的方式可以

让香港保持繁荣和稳定，是一种实事求是的考虑。《基本法》是落实「一国两制」的法律文件，序言明确指出：「为了维护国家的统一和领土完整，保持香港的繁荣和稳定，并考虑到香港的历史和现实情况」，这亦是制定《基本法》的方针。

《香港国安法》的立法目的正是与《基本法》一致，为香港建立健全维护国家安全的法律制度及执行机制，更是「一国两制」一个很重要的里程碑，是一项开创性的安排，完整地体现了「一国两制」的特色，踏出了特区在建立健全维护国家安全机制体制上的第一步，回归「一国两制」的初心，让社会回复安稳，市民可以安居乐业。特区肩负维护国家主权、统一和领土完整的责任，就正如日月经天，江河行地。

完