巩固「一国」之根 善用「两制」优势

(律政司司长郑若骅资深大律师)

(原文载于 2022 年 6 月 29 日《大公报》)

「一国两制」的初心是维护国家安全、统一和领土完整，以及保持香港的繁荣和稳定，而《基本法》为「一国两制」的实践提供了稳固的法律保障。大家必须正确理解宪制秩序，才能够准确掌握《基本法》如何在香港全面贯彻落实，亦必定会明白香港作为国家不可分离的部分，「一国」毫无疑问是核心主干，同时也是保证「两制」的前提。

国家根本政治制度

我国是单一制国家，根本政治制度是人民代表大会制度，全国人大是国家最高权力机关，所作的决定具宪制地位和法律依据。1982 年《宪法》加入了第三十一条：「国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。」香港特区的设立和《基本法》的通过正是全国人民代表大会按《宪法》作出的决定。《基本法》第一条和第十二条清楚写出香港特区是中华人民共和国不可分离的部分，直辖于中央人民政府，是根本性条款。这也是「一国两制」的根本所在，更是保持香港繁荣和稳定的重要基石。

维护国家安全 巩固宪制秩序

相信大家对于 2019 年接二连三出现的严重暴力行为仍然记忆犹新，这些暴力活动其后更加演变为鼓吹「港独」、分裂国家，甚至勾结境外势力公然干预香港事务的行径。例如在 2019 年的区议会选举中，有人公然叫嚣「光时」等口号，再砌词狡辩蒙混过关参选，竟然得以进入地区议会，并继续宣扬「港独」主张。以上种种行径，不单危害到香港的经济繁荣和社会安定、超越了「一国两制」底线，更加对国家安全构成严重威胁。

国家安全关乎到全国人民及国家的整体利益，从来都属中央事权，世界各地亦无例外。全国人大作为国家最高权力机关，绝对有权有责针对香港出现国家安全的缺口，从国家层面改善香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，因此于 2020 年 5 月 28 日全国人大通过了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，并授权全国人大常委会制定相关法律，再将这套全国性法律列入《基本法》附件三，由香港特区公布实施适用于香港。

自《香港国安法》生效后，所有涉及危害国家安全犯罪案件均依照相关法律和刑事程序处理，让香港成功由乱到治，现时正迈向由治及兴。

完善选举制度 「一国两制」行稳致远

国家安全的首要安全是「政治安全」，而政治体制是属于中央事权。香港特区的选举制度是特区政治体制的重要组成部分，由此可知，当制度出现漏洞而损害政治安全时，必然要完善选举制度，来维护国家安全的根本，而全国人大毋庸置疑地有权力 and 责任处理涉及《宪法》和《基本法》所确立的宪制秩序。

《基本法》其实一早已定下香港的民主进程，第四十五条和第六十八条分别指出行政长官和立法会的产生办法是根据香港的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至普选产生的目标，而产生的具体办法由《基本法》附件一及附件二规定。

在过去的一段时间，一直都有反中乱港分子在议事厅破坏议会秩序，后来更肆无忌惮将暴力带入议事厅，严重干扰和破坏特区政府施政。议会的乱象没有停止，反中乱港分子在议会窒碍特区政府有效施政，并不断挑战《宪法》和《基本法》的权威。

议会的问题必须在根本上作出修正，故此全国人大为了堵塞香港特区选举制度中存在的漏洞和缺陷，构建一套符合香港实际情况、与「一国两制」实践要求相适应和具有香港特色的民主制度，根据《宪法》和《基本法》提出了完善香港特区的选举制度，并于2021年3月11日作出《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》，授权全国人大常委会根据决定修改《基本法》附件一及附件二，对香港特区实行新的选举制度作出具体及明确的规定，再由特区在本地法律作出相关修改。

完善选举制度的目的是有效维护《宪法》和《基本法》确立的宪制秩序，形成一套符合香港实际情况、有香港特色的新的民主选举制度，以确保落实「爱国者治港」和保障社会整体利益。显而易见，全国人大的决定并未有改变《基本法》第四十五条和第六十八条定下的普选目标，反而将更有效促使香港迈向《基本法》定下的民主进程。

2021年9月举行的选举委员会（以下简称选委会）界别分组一般选举，是完善选举制度后的首场重要选举，是香港民主选举制度的一个重要里程碑。选委会无疑就似是一艘船的

压舱物，肩负重任，除了提名和选出行政长官外，还要提名立法会选举候选人和选出 40 名立法会议员。

而去年 12 月举行的立法会换届选举，更充分展现了广泛代表性、政治包容性、均衡参与性和公平竞争性。至于刚刚在今年 5 月举行的行政长官选举，体现了公开、公平、公正和诚实的原则。现在，完善香港选举制度后三场重要选举已圆满完成，标志着落实「爱国者治港」的关键一步已经完成。接着，香港必须要把「爱国者治港」的效应体现出来，各界携手开启良政善治的新篇章。

总结

总体国家安全观除传统安全领域外，也包括国家安全领域的前沿热点，例如经济安全、文化安全和网络安全等。安全是发展的条件，发展亦是安全的基础，两者相辅相成。中央为香港特区制定《香港国安法》和完善选举制度这一套组合拳，有效防范、制止和惩治危害国家安全的犯罪行为，结束了政治的不稳定，也巩固了「一国」之根。唯有正确认识《宪法》和《基本法》，掌握正确的国家安全概念，香港特区才能善用「两制」独特的优势，发挥所长，贡献国家。

完