

# 香港特別行政區維護國家安全的責任

鄒平學

深圳大學法學院教授、博士生導師  
深圳大學港澳基本法研究中心主任  
深圳大學港澳及國際問題研究中心主任  
中國法學會港澳基本法研究會副會長

2023年6月8日

## 講者鄒平學簡介

法學博士，深圳大學法學院教授，中國社科院、武漢大學、澳門城市大學博士生導師，國家社科基金重大專案首席專家，教育部人文社科重點研究基地重大專案首席專家，廣東省十大優秀中青年法學家、深圳市國家級領軍人才、深圳鵬城學者特聘教授、深圳市政府特殊津貼獲得者、深圳市優秀教師、深圳大學領軍學者。

兼任全國人大常委會港澳基本法委員會基本法理論研究領導小組成員、國務院發展研究中心港澳研究所學術委員會委員兼高級研究員、中國法學會香港基本法澳門基本法研究會副會長、中國法學會憲法學研究會常務理事兼兩岸及港澳法制研究專業委員會主任，海峽兩岸法學交流促進會常務理事、中國統一戰線理論研究會理事兼港澳臺與海外統戰理論研究小組副組長，全國港澳研究會理事、廣東省港澳基本法研究會會長、廣東省憲法學研究會副會長、深圳市港澳法研究會會長等學術和社會職務。

# 主要內容

**引子：香港國安法的制定及其特點、意義**

**一、《香港國安法》對中央和特區維護國家安全的責任分工**

**二、香港特別行政區維護國家安全的憲制責任的基本內容**

**三、對香港特別行政區履行維護國家安全責任的幾點建議**

# 引子

**《香港特別行政區維護國家安全法》的制定、特點及意義**



- 香港回歸以來，推動落實基本法第23條立法問題一直是中央落實全面管治權的重要工作之一。
- 在2020年之前，有關立法推進工作效果一直不彰。2003年立法中途夭折更是深刻影響了此後香港的政治生態，肇始於2003年的“七一大遊行”被反對派打造成固定吸納民意的重要途徑，履行基本法憲制責任的行為、推進23條立法反而被扣上了“侵犯自由人權”的帽子，被妖魔化，以致於此後推動立法工作步履維艱，特區自行完成立法的可能性越來越渺茫。
- 特區沒有完成23條立法這一憲制責任，是特區政治社會生態惡化、不斷出現挑戰“一國兩制”原則底線的嚴重違法行為無法得到有效遏制的重要原因。

- 在香港自行完成23條立法遙遙無期情況下，鑒於香港維護國家安全法律制度和執行機制存在嚴重缺陷，香港面臨的國家安全風險日益凸顯，甚至“港獨”勢力冒起，中央必須敢於擔當和勇於負責，作出政治決斷，履行維護國安的根本責任。
- 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。”

# 中央履行根本責任建立健全香港國安法律制度 和執行機制依法可以有各種舉措

- 中央可以採取由全國人大作出有關決定，由全國人大常委會將現有的國安方面的全國性法律列入基本法附件三在特區實施，或者制定度身訂造國安法律列入附件三，或者解釋法律，以及中央人民政府向行政長官發佈指令，督促特區完成有關立法等。
- 中央審時度勢，最終決定由全國人大通過香港國安決定並授權人大常委會制定香港國安法，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。

# 人大牌



## 抗港獨功效顯著

# 一、《香港國安法》的制定

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《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》。



十三届全国人大三次会议

# 表决通过

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

《國安決定》授權全國人民代表大會常務委員會就建立健全香港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。

## (受权发布) 中华人民共和国主席令 (第四十九号)

新华社北京6月30日电中华人民共和国主席令  
第四十九号

《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议于2020年6月30日通过，现予公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国主席 习近平  
2020年6月30日(完)

- 2020年6月30日全國人大常委會制定了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，並於6月30日施行。
- 全國人大常委會將《香港特別行政區維護國家安全法》列入《基本法》附件三。

# 香港特別行政區政府將《香港國安法》刊憲實施

香港特別行政區政府於2020年6月30日刊憲，以公佈方式實施。

## 2020年第136号法律公告

### 《2020年全国性法律公布》

鉴于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第十八条规定，列于该法附件三的全⋯国性法律，由香港特别行政区在当地公布或立法实施，并规定全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的意见后，可对列于该法附件三的法律作出增减。

又鉴于在2020年6月30日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上，全国人民代表大会常务委员会在征询香港特别行政区基本法委员会和香港特别行政区政府的意见后，决定将《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》加入列于《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三的全⋯国性法律。

因此本人，香港特别行政区行政长官林郑月娥，现公布：列于附表的《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》自2020年6月30日晚上11时起在香港特别行政区实施。

香港特別行政區維護國家安全法有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、法律適用和程式，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。

## 二、制定方式：“决定+立法”的方式

- 中央采取“**决定+立法**”的方式。分两步予以推进。
- 第一步，全国人大根宪法和香港基本法的有关规定，作出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，就相关问题作出若干基本规定，同时授权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。

- 第二步，全国人大常委会根据宪法、香港基本法和全国人大有关决定的授权，结合香港特别行政区具体情况，制定相关法律并决定将相关法律列入香港基本法附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

### 三、《香港国安法》的特点

- 1. 《香港国安法》是一部立法依据多重性的全国性法律
- 《香港国安法》第一条规定的立法依据，包括宪法、《香港基本法》和《香港国安法决定》。其立法依据的多重性充分说明了香港国安立法问题的极端重要性、紧迫性以及解决香港国安立法问题面临的巨大挑战性和复杂性。

### 三、《香港国安法》的特点

- 2. 《香港国安法》是一部复合型的全国性法律
- 它既包括纲领性和组织制度性条款，也有刑事实体法和诉讼法的内容，还有法律适用规范、自身的法律定位以及法律实施机制等，是组织法、实体法和程序法的综合型立法。

### 三、《香港国安法》的特点

- 3. 制定实施《香港国安法》，充分体现了新时代“一国两制”制度体系的新发展和新要求
- 《香港国安法》充分体现了中央全面管治权和香港特别行政区高度自治权的有机结合。第一，《香港国安法》是中央针对具体事务、直接行使中央立法权的结果；第二，《香港国安法》的立法工作反映了中央对特别行政区高度自治权的充分尊重；第三，在机构设置上充分体现了中央对特别行政区的全面管治权和特别行政区高度自治权的有机结合，包括机构设置、人事任命、议事规则、监督机制等问题都需要中央和特别行政区的充分配合。

# 订立国家安全法是国际惯例

美国的国家安全法包括：于1947年通过的《国家安全法》、于2007年颁布的《外国投资与国家安全法》等20部。规管范围包括：叛国罪、颠覆国家政权行为、恐怖主义活动、披露国防或机密信息予外国政府以及设立相关监管和情报机关等。

英国先后颁行《1848年叛国罪重罪法令》、《1911年官方保密法》、《1920年官方保密法》、《国家安全机构法》、《2000年反恐怖主义法令》、《2015年反恐与安全法令》等法例。规管范围包括：叛国罪、恐怖主义活动、间谍活动以及非法披露官方机密等。

## 四、《香港国安法》的意义

01

这部法律符合“一国两制”的初心，具有法律权威，既解决当务之急，又保证长治久安。

02

这部法律具备强有力的执行机制，对危害国家安全的四类犯罪行为形成强大震慑，有助于扭转香港政治社会生态的恶化趋势。

03

这部法律凸显“一国”特色，兼顾“两制”差异，是我国立法实践的重要创新。

## 四、《香港国安法》的意义

04

这部法律有力地巩固和拓展了“一国两制”的法治基础、政治基础和社会基础。

05

这部法律对于维护香港三个中心地位，维护中央与特区的宪制关系将起到重要作用。

06

这部法律的实施，实现了香港由乱及治的转变，正步入由治及兴的新阶段。

壹

**《香港国安法》对中央和特区  
维护国家安全的责任分工**



# 《香港國安法》第一章總則第三條的規定

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。

- 第二章專門規定香港特別行政區維護國家安全的職責和機構

**上述規定非常明確地把中央政府和香港特別行政區在維護國家安全的責任問題上做了明確的規定。中央政府具有根本責任，香港特區具有憲制責任，特區的行政機關、立法機關和司法機關要依據國安法和有關法律（包括在香港實施的全國性法律和本港法律）應當依據本法和有關法律，履行有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動的責任。可以說，在維護國家安全事務上，中央和香港是共同責任主體，有各自的職責和分工。**

正確認識香港特別行政區維護國家安全的憲制責任，  
必須首先認識中央政府的根本責任，認識根本責任和  
憲制責任之間的法理關係。

# **如何理解中央人民政府 對與香港特區有關的國家安全事務負有根本責任？**

**根本責任的性質可以從三個層面來理解：**

- 一是原始的、 初始的、 固有的責任；**
- 二是全面的、 無保留的責任**
- 三是最高的、 兜底的責任， 有關國家安全的事務到了中央層面就要做出最終決定。**

結合《香港基本法》的規定，可以從三個方面來理解中央對香港特區有關的國家安全事務負有的根本責任：

**1. 國家安全事務屬中央事權。** 2013年《中共中央全面深化改革若干重大問題的決定》明確將“國防、外交、國家安全、關係全國統一市場規則和管理等作為中央事權”。國家安全事務屬中央事權，是指國家安全立法、行政、執法、司法等一整套的權力都屬中央權力範圍。

- 在香港的國安問題上，儘管香港基本法第23條要求香港應自行立法禁止七種危害國家安全的行為，但這絕不意味著中央放棄了包括香港在內的維護全中國國家安全的事權與責任。換言之，不管香港是不是履行了23條立法的憲制責任，都不影響中央的事權和責任，更何況香港因為長期沒有完成23條立法，導致本地維護國家安全的法律制度和執行機制存在嚴重缺陷，這個時候，中央履行根本責任、行使事權就更加有必要。
- 本來兩個主體都要履行職責，在香港沒有履行憲制責任的時候，中央更要履行根本的、兜底責任。香港失職了，中央更不能失職，不然香港的國安會出大問題。

- 在香港強調建立健全維護國家安全的法律制度和執行機制，但這絕不意味著香港的國家安全問題是一個地方性的問題，任何國家的組成部分的各個地區的安全事務，都和維護國家安全的國家性、整體性和系統性息息相關，都離不開國家權力對此的投入，國家在香港特別行政區維護國家安全的地區治理中不可能缺位。
- 國家安全立法本身就具有強烈的主權屬性，它所保障的是一個國家的整體安全利益，是一個國家本源性的權力，不存在放棄或轉移之說。因此，從維護國家安全的角度來講，在香港特別行政區維護國家安全不僅僅是一個地區治理問題，它必然包含著國家治理的面向。

- 基本法只是較為籠統地在第13、14和18條中規定了中央在國防、外交、戰爭狀態和緊急狀態等方面維護國家安全的責任，同時授權香港特別行政區對基本法第23條規定的國家安全事項“應自行立法”。這一方面體現了“一國兩制”框架下中央對於香港特別行政區維護國家主權、安全、發展利益的積極期待，另一方面也是因為基本法起草時，我國尚沒有國家安全法，無法適用於香港，香港還將繼續實行不同於內地的法律制度。
- 此時，我國對國家安全的看法，還受到時代觀念等多種因素的局限；不過，中央仍為基本法第23條指定了維護國家安全的方式——應自行立法，並明確了立法的內容應包括叛國、分裂國家等七種罪行，從而在香港與國家安全事務之間建立起了實質性的關聯。

- 《香港基本法》第 18 條規定，全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態或因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而決定香港特區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特區實施。
- 這一規定也表明，中央對與香港特區有關的國家安全事務承擔最終和兜底責任。

## **2.與中央事權有關的權力，既可以由中央直接行使， 也可以由中央授權特區行使**

- 維護國家安全的權力屬中央事權，外交、國防都屬維護國家安全的重要方面和內容。根據《香港基本法》第 13 條、第 14 條規定，中央人民政府負責管理與香港特區有關的外交事務、管理香港特區的防務。**
- 《香港基本法》第 23 條授權香港特區自行立法禁止叛國等七種危害國家安全的行為和活動。**

- 雖然《香港基本法》對維護國家安全作了規定，但規定得比較籠統和原則，加上落實情況存在種種問題和不足，這些不足集中體現在三個方面，如原則規定、中央層面和特區層面，暴露了在面對複雜多變的國家安全形勢時，原有的制度安排滿足不了需要，這也導致香港長期以來，由於法律制度不健全和執行機制不完善，香港維護國家安全的憲制責任並未得到很好落實。必須在制度上進一步健全完善，

# 基本法設計的香港維護國家安全機制

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。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（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。

- 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佈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佈戰爭狀態；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，全國人大常委會宣佈香港進入緊急狀態。

### **(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内容繼續保留。**
- 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内容。**

# 基本法的上述機制存在明顯不足

回歸以來到中央制定香港國安法之前，香港特區維護國家安全的法律制度有嚴重缺漏。

- 一是原有法律中有關維護國家安全的法律很多屬於沉睡條款。
- 二是基本法第23條立法長期沒有完成。
- 三是在執行機制方面，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。原先警隊設立的政治部，回歸前英國人撤銷了。

- 《香港國安法》對中央、特區維護國家安全的責任、權力進行了細緻的規定，補充完善了《香港基本法》的有關內容，彌補了香港特區在國家安全立法和執行機制上的缺失，明確了香港特區維護國家安全的憲制責任，既要求香港設立維護國家安全委員會，承擔維護國家安全的主要責任，設立國家安全事務顧問，也要求香港特區政府警務處設立維護國家安全的部門，配備專門執法力量，還要求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，並由行政長官指定法官處理危害國家安全犯罪案件。

## 《香港國安法》至少從兩個方面體現了中央對與香港特區有關的國家安全事務承擔根本責任

- (1) 中央授權香港特區管轄發生在香港特區的絕大多數危害國家安全案件，同時中央保留特定情形下直接辦理危害國家安全案件的權力。
- (2) 要求香港特區設立維護國家安全委員會，負責香港特區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央人民政府的監督和問責。

- 2022年12月30日十三届全国人大常委会第38次会议通过对香港国安法第十四条和第十七条的解释。这次解释是中央履行根本责任的最新例证。

- 3. 从国家层面建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，体现了中央对香港特区有关的国家安全事务负有根本责任。
- 自回归之日起，香港就重新纳入国家治理体系，中央政府对香港整体利益和香港同胞根本福祉怀有最大关切，对维护香港特别行政区的宪制秩序负有最大责任，对香港特别行政区维护国家安全工作负有最终责任。国家安全立法属国家立法权，中央通过《香港基本法》第 23 条授予香港特别行政区维护国家安全的部分立法权，并不改变国家安全立法属中央事权的属性，也并不因此丧失在维护国家安全方面应有的责任和权力。

- 之所以採取全國人大《涉港國安決定》結合全國人大常委會專門立法的方式和程式，並由全國人大常委會通過《全國人大常委會關於增加〈香港基本法〉附件三所列全國性法律的決定》，將《香港國安法》列入《香港基本法》附件三，明確規定由香港特別行政區在當地公佈實施，是基於我國《憲法》關於全國人大及其常委會性質與職權的規定，即由國家最高權力機關及其常設機關進行立法來具體體現中央對維護國家安全承擔的根本責任。

# 貳

**香港特別行政區維護國家  
安全的憲制責任的基本內容**



# (一) 香港特區維護國家安全的憲制責任的性質、功能和內容

《香港國安法》第 3 條第 2 款規定：“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。”

香港特區維護國家安全的憲制責任可以從以下三個方面來理解：

- 第一，香港特區維護國家安全的憲制責任是由香港特區的法律地位決定的。

- 作為直轄於中央人民政府的一個地方行政區域，維護國家主權、統一和領土完整，依法防範、制止、懲治任何危害國家安全的行為，是香港特別行政區應當履行的憲制責任。同內地的省、自治區、直轄市一樣，香港特區負有同樣的維護國家安全的責任。在維護國家安全問題上，沒有“兩制”之分，只有“一國”之責。

- 在我們國家，地方政府維護國家安全的權力、責任來源主要源自全國人大及其常委會、地方各級人大及其常委會的立法授權，以及中央人民政府根據立法和有關決定所做的授權。
- 雖然《國家安全法》未列入《香港基本法》附件三，不在香港特區實施，但這並不免除香港特區維護國家安全的責任。《香港國安法》第 2 條規定：“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。”這一規定，可謂抓住了香港特區維護國家安全的關鍵。

- 第二，香港特區維護國家安全的憲制責任，是相對於中央維護國家安全的根本責任而言的，特區的憲制責任要服從、服務於中央的最高責任。這種服從集中表現為兩個方面：一方面，行政長官就特區維護國家安全事務向中央負責並報告工作。另一方面，香港維護國家安全工作接受中央的指導、監督。《香港國安法》第12條規定，香港特區設立維護國家安全委員會，負責香港特區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央人民政府的監督和問責。《香港國安法》第49條規定，駐港國安公署的職責之一就是“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”。

- 第三，香港特區維護國家安全憲制責任的內容

- 香港國安法第一章總則的第六條：

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檔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。

## 具體的規定如下：

- **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、網路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、網路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。

## **(二) 香港特區維護國家安全的機構及其具體職責**

**《香港國安法》第二章“香港特別行政區維護國家安全的職責和機構”專門規定特區維護國家安全的機構及其職責許可權，這些機構包括行政長官、香港特區政府、香港國安委、國家安全事務顧問、保安局、警務處、律政司、特區法院等，以下逐一進行簡要介紹。**

# 1.行政長官

根據《香港基本法》和《香港國安法》規定，行政長官是雙首長、雙負責，在國家安全問題上，行政長官是香港特區維護國家安全的第一責任人，主要有以下職責：

**(1) 向中央人民政府負責並提交報告。** 《香港國安法》第 11 條規定：“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。”

## (2) 領導香港國安委工作

《香港國安法》第 13 條規定，香港國安委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 16 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。香港國安委下設秘書處，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。

### (3) 任命維護國家安全有關部門負責人

《香港國安法》第16條規定，香港特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；

《香港國安法》第18條規定，香港特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。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駐港國安公署的意見。

## (4) 指定法官處理危害國家安全案件

《香港國安法》第 44 條第 1 款規定，香港特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國安委和終審法院首席法官的意見。

**指定负责处理危害国家安全犯罪案件的法官制度，主要基于三个方面的考虑：**

- 一是案件性质。**
- 二是确保类案同判。**
- 三是参考司法先例。**

## (5) 會同香港國安委制定相關實施細則

《香港國安法》第43條第1款規定，香港特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，並可以採取要求資訊發佈人或者有關服務商移除資訊或者提供協助、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等措施。《香港國安法》第43條第3款授權行政長官會同香港國安委制定第43條第1款規定措施的實施細則。2020年7月7日，行政長官會同香港國安委制定的《香港國安法第43條實施細則》已經刊憲生效。

## **(6) 就國家安全或國家秘密認定問題發出證明書**

根據《香港國安法》第 47 條規定，香港特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。

## 2.特區政府

根據《香港基本法》和《香港國安法》，香港特區政府在行政長官領導下具體負責本地維護國家安全的日常工作。特區政府開展這些工作須接受中央的監督指導。

- (1) 儘早完成《香港基本法》第 23 條立法。關於儘快完成23條立法的問題，特區有必要提高認識。
- (2) 加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。
- (3) 加強對國家安全的宣傳、指導、監督和管理。
- (4) 開展國家安全教育。
- (5) 支付維護國家安全開支、核准人員編制。

### 3. 香港特別行政區維護國家安全委員會

- 香港特區國安委的職責為分析研判香港特區維護國家安全形勢，規劃有關工作、制定政策、推進法律制度和執行機制建設及協調重點工作和重大行動。
- 香港特區國安委由行政長官擔任主席，成員包括政務司司長、財政司司長、律政司司長、保安局局長、警務處處長、警務處副處長（國家安全）、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任【兼任香港特區國安委秘書長】，國家安全事務顧問列席會議。

- 香港特區國安委的工作不受干涉，工作資訊不予公開，作出的決定不受司法覆核。
- 香港特區國安委設國家安全事務顧問，由中央人民政府指派，國家安全事務顧問列席香港特區國安委會會議，就相關事務提供意見。

《香港國安法》之所以賦予國安委獨立地位，原因有二：

- 首先，由於國家安全是中央事權，特區國安委的各項工作關乎全國整體安全，特區法院作為地方司法機構，無從對中央事權形成準確判斷，如接受司法覆核則相當於賦予香港司法機關推翻中央國安決策的權力，違反香港基本的憲制秩序。
- 其次，出於保守國家秘密的需要，香港國安委的資訊不予公開，法院對該決定的合法性、合理性、程式正當性等難以做出判斷。

## 4. 保安局

- 保安局是香港特區政府的決策局之一，負責制定保安的相關政策，包括維持治安、實施出入境及海關管制、協助罪犯改過自新、協助濫用藥物者戒毒，以及提供消防及緊急救援服務等。保安局下轄的紀律部隊包括香港警務處、消防處、懲教署、入境事務處、香港海關和政府飛行服務隊等。
- 根據《香港國安法》第 13 條規定，保安局局長、警務處處長、入境事務處處長、海關關長都是香港國安委的成員。這些成員均應在其職責範圍內負責相應的維護國家安全工作，落實香港國安委作出的決定。

- 國安委不受司法覆核不意味著香港國安委的工作不受監督制約。
- 根據《香港國安法》第 12 條規定，香港國安委須接受中央人民政府的監督和問責。為保障香港國安委能夠準確、全面、有效履行職責，《香港國安法》第 15 條規定，香港國安委設立國家安全事務顧問，由中央人民政府指派。國家安全事務顧問的工作內容包括就香港國安委履行職責相關事務提供意見，列席香港國安委會議。

## 5. 香港警務處

- 《香港國安法》第 16 條規定，香港特區政府警務處設立維護國家安全的專門部門，配備執法力量。特區警務處及其維護國家安全部門是香港本地維護國家安全最為重要的執法力量。
- 根據《香港國安法》第 17 條規定，香港警務處維護國家安全部門承擔六項職能：
  - (1) 收集分析涉及國家安全的情報資訊。
  - (2) 部署、協調、推進維護國家安全的措施和行動。
  - (3) 調查危害國家安全犯罪案件。
  - (4) 進行反干預調查和開展國家安全審查。
  - (5) 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。
  - (6) 執行本法所需的其他職責。

## 6. 律政司

- 《香港國安法》第 18 條規定，香港特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。
- 根據《香港國安法》的規定，律政司及維護國家安全檢控科的主要職能包括：
  - (1) 專屬的案件檢控權。
  - (2) 循公訴程式檢控。
  - (3) 決定是否有陪審團參與審理案件。

## 7. 香港特區法院

- 《香港國安法》第 3 條規定，香港特區的行政機關、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。
- 《香港國安法》第 8 條規定，香港特區執法、司法機關應當切實執行《香港國安法》和香港特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。
- 具體來說，香港特區法院維護國家安全的職責包括：

具體來說，香港特區法院維護國家安全的職責包括：

- （1）指定法官須自覺遵守《香港國安法》。
- （2）指定法官負責處理危害國家安全犯罪案件的檢控程式。
- （3）審理危害國家安全案件。

叁

對香港特別行政區履行維護國家  
安全責任的幾點建議



# **（一）要有發展的眼光和全局的高度，特別是必須站在國家的整體利益和全局高度上認識國家安全問題，樹立總體國家安全觀**

維護國家安全是所有國家，包括中國在內的國家責任和使命。西方發達國家對於維護國家安全也是高度重視，法治先行。香港是中國不可分割的一部分，中國是包括香港在內的中國。沒有國家的安全，就沒有香港的安全。而香港的國家安全出現漏洞和風險，也會危害國家整體的國家安全。香港的國家安全問題並不僅僅是香港特別行政區的內部自治事務，維護香港特別行政區的國家安全也是中央的職責，特別是出現外國和境外勢力插手香港特別行政區事務危害國家安全的情形，香港特別行政區國家安全要融入整體國家安全。

中國是單一制的國家，維護國家安全中國的中央政府和地方政府法定的職責。

- 中國是單一制的國家，維護國家安全中國的中央政府和地方政府法定的職責。
- 什麼是國家安全呢？國家是由主權、領土、領土上的人民以及政權這四個要素所組成的政治共同體。國家的安全就是構成國家的這些要素是安全的，包括主權、統一、政權、領土完整、人民福祉等的安全。
- 《國家安全法》第2條的規定：國家安全是指國家政權、主權、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的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。

# 如何理解國家安全

可從四方面理解：

- 維護國家核心利益和重大利益的安全，涵蓋國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展；
- 國家安全是一種狀態，沒有外部的威脅和侵害，亦沒有內在的動亂和失序的狀態；
- 國家安全的因素是相對和動態的，現實世界沒有絕對的國家安全，風險因素常在，必須時刻保持警惕；及
- 國家安全包括保障持續安全狀態的能力，不斷加強維護國家安全的能力建設，防範和化解風險因素和實質危害。

- 根據不同時期面臨的國家安全威脅和挑戰的變化，各國對國家安全所涉及的領域和範圍不斷進行調整，各國對國家安全概念會有不同的詮釋。
- 對國家安全概念的理解往往和國家利益聯繫在一起，各國關於國家利益的具體範圍界定也不一致，但也存在共性因素：
  - 其一：國家的核心利益或根本利益，是永久存在的利益，當中包括領土完整、政治制度的延續、文化的認同、國家的安全等；
  - 其二：由環境變化決定的利益，是國家依環境變化而不斷更新內容的利益。

- 國家安全也是發展的。隨著中國國際關係的發展，國際安全局勢的轉變，全球經濟市場的快速增長，以及資訊化社會的開啟，“國家安全”的含義日益超出純粹的政治和軍事領域，傳統的安全觀念已經不足以含納國家安全所需要保護的方方面面；國家安全的外延逐步擴展，內涵不斷擴張，使得各類非傳統安全觀開始出現。
- 習近平總書記也指出：“當前我國國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜。”

# 总体国家安全观

## 1. 总体国家安全观的基本认识—发展历程

- 2011年9月国务院新闻办发表《中国的和平发展》白皮书, 界定中国的核心利益包括国家主权、国家安全、领土完整, 国家统一, 中国宪法确立的国家政治制度和社会大局稳定, 经济社会可持续发展的基本保障。
- 2014年4月15日国家主席习近平提出“总体国家安全观”强调以人民安全为宗旨, 以政治安全为根本, 以经济安全为基础, 以军事、文化、社会安全为保障, 以促进国际安全为依托, 走出一条中国特色国家安全道路。

- 2015年1月中共中央政治局审议通过以“总体国家安全观”为指导的《国家安全战略纲要》。
- 2015年7月1日全国人大常委会通过《中华人民共和国国家安全法》以法律形式确立了“总体国家安全观”的指导地位。
- 2020年9月28日国家教育部制定了《大中小学国家安全教育指导纲要》以配合“将国家安全教育纳入国民教育体系”的要求。

## 2. 总体国家安全观的五对关系

1 既重视外部安全

又重视内部安全

2 既重视国土安全

又重视国民安全

3 既重视传统安全

又重视非传统安全

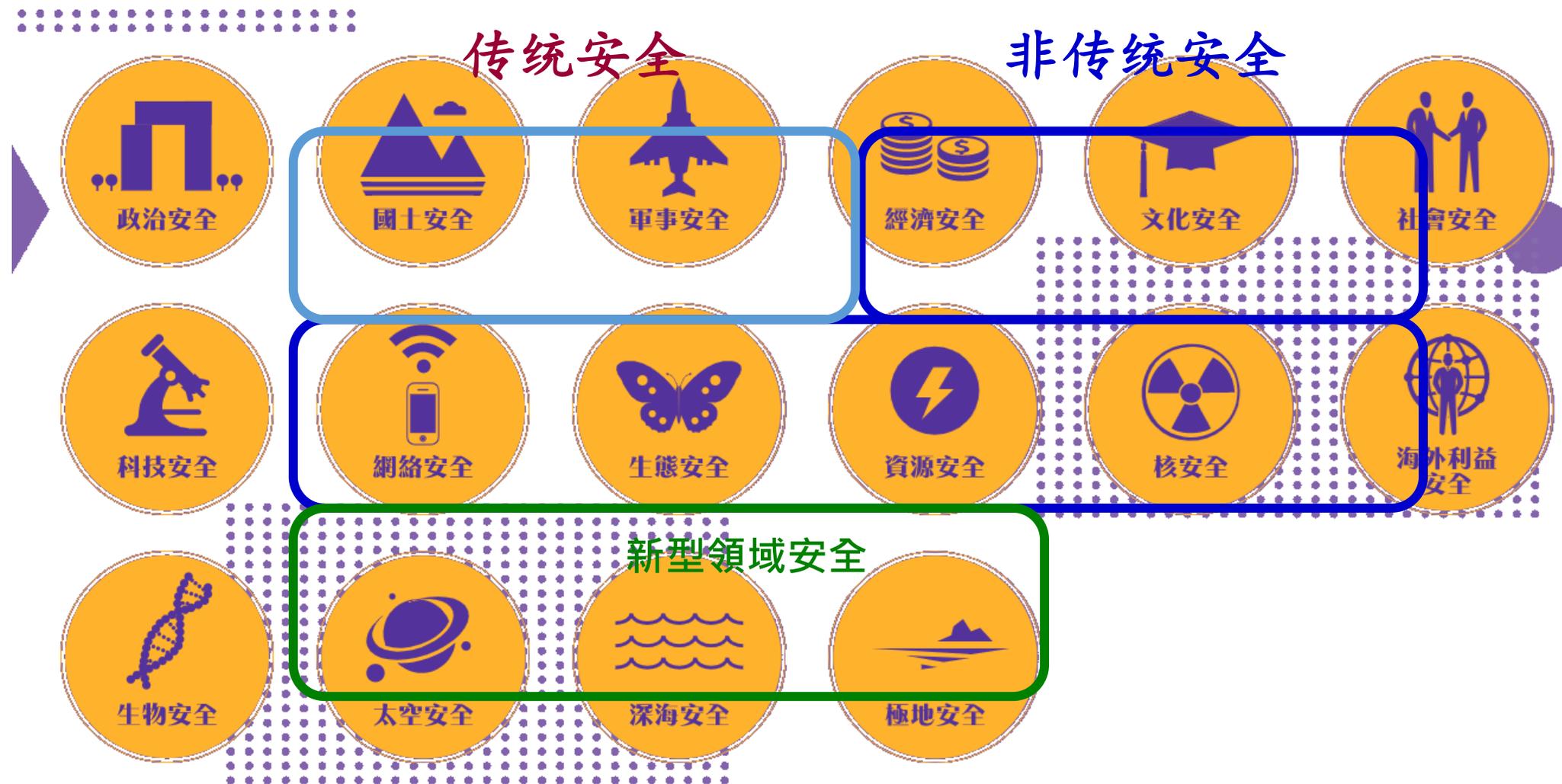
4 既重视发展问题

又重视安全问题

5 既重视自身安全

又重视共同安全

# 3. 总体国家安全观涉及的重点领域



# (1) 政治安全

**政治安全**包括政权安全、制度安全、意识形态安全等方面，是国家安全的根本。

政治安全防范、制止和依法惩治任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆或者煽动颠覆人民民主专政政权的行为；防范、制止和依法惩治窃取、泄露国家秘密等危害国家安全的行为；防范、制止和依法惩治境外势力的渗透、破坏、颠覆、分裂活动。

## (2) 国土安全

- **国土安全**包括领土以及自然资源、基础设施安全等方面，核心是指领土完整、国家统一，边疆边境、领空、海洋权益等不受侵犯或免于威胁的状态，是国家生存和发展的基本条件。

## (3) 军事安全

军事安全包括军事力量、军事战略和领导体制等方面，是国家安全的重要保障和保底手段。

军事安全指国家不受外部军事入侵和战争威胁的状态。

## (4) 经济安全

**经济安全**包括经济制度安全、经济秩序安全、经济主权安全、经济发展安全等方面，是国家安全与发展的基础。

随着经济全球化迅速扩展，经济互动日益增多，经济竞争成为大国竞争的主要战场，频频出现的经济领域危机，摩擦和制裁成为世界各国面对的突出问题。国家间的矛盾、冲突和斗争在很大程度上也围绕经济利益而展开。

金融是国家重要的核心竞争力。金融安全是国家安全的重要组成部分。

## (5) 文化安全

**文化安全**包括文化主权、文化价值观、文化资源安全等方面，是确保一个民族、一个国家独立和尊严的重要精神支撑。

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。文化安全是指一个文化相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。它关乎国家稳固、民族团结、精神传承，是国家安全的重要保障。

## (6) 社会安全

**社会安全**包括社会治安、社会舆情、公共卫生等方面，是社会和谐稳定的基础。

**社会安全**是指防范、消除、控制直接威胁社会公共秩序和人民群众生命财产安全的治安、刑事、暴力恐怖事件以及规模较大的群体性事件等，涉及打击犯罪、维护稳定、社会治理、公共服务等各个方面，与人民群众切身利益息息相关。

## (7) 科技安全

**科技安全**包括科技自身安全和科技相关领域的安全，涵盖科技人才、设施设备、科技活动、科技成果、成果应用等支撑国家安全的重要力量和技术基础。

## (8) 网络安全

**网络安全**包括网络基础设施、网络运行、网络服务、信息安全等方面，是保障和促进信息社会健康发展的基础。

## (9) 生态安全

**生态安全**包括水、土地、大气、生物物种安全等方面，是人类生存发展的基本条件。

**生态安全**是指一个国家赖以生存和发展的生态环境处于不受或少受破坏和威胁的状态，并致力完善生态环境保护制度体系，加大生态建设和环境保护力度，划定生态保护红线，强化生态风险的预警和防控，妥善处置土壤等自然环境和条件不受威胁和破坏，促进人与自然和谐发展。

## (10) 资源安全

**资源安全**包括可再生资源安全、不可再生资源安全等，与国家战略和国家的发展息息相关。

资源安全的核心是保证各种重要资源充足、稳定、可持续供应，在此基础上，追求以合理价值获取资源，以集约节、环境友好的方式利用资源，保证资源供给的协调和可持续。

# (11) 核安全

**核安全**包括和平利用核能和核技术，加强国际合作，防止核扩散，完善防扩散机制，加强对核设施、核材料、核活动和核废料处置的安全管理、监管和保护，加强核事故应急体系和应急能力建设，防止、控制和消除核事故对公民生命健康和生态环境的危害，不断增强有效应对和防范核威胁、核攻击的能力。

## (12) 海外利益安全

海外利益安全包括保护海外中国公民、机构、企业安全和正当权益，海外战略性利益安全等方面不受威胁和侵害。

**（二）要從憲法的高度理解國家安全法治，準確把握香港特別行政區履行維護國家安全的憲制責任，採取各種有力措施，全面深入地開展全社會的國家安全教育，持續宣傳普及《香港國安法》，提高全社會維護國家安全的責任感和使命感。**

憲法是國家根本大法，我國憲法對於維護國家安全，有明確的規定和要求。

- 憲法序言規定：“中國人民對敵視和破壞我國社會主義制度的國內外的敵對勢力和敵對分子，必須進行鬥爭。

臺灣是中華人民共和國的神聖領土的一部分。完成統一祖國的大業是包括臺灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。”

- 憲法第1條第二款規定：“社會主義制度是中華人民共和國的根本制度。中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵。禁止任何組織或者個人破壞社會主義制度。”

- 憲法第28條規定：國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動，制裁危害社會治安、破壞社會主義經濟和其他犯罪的活動，懲辦和改造犯罪分子。
- 第29條規定：中華人民共和國的武裝力量屬於人民。它的任務是鞏固國防，抵抗侵略，保衛祖國，保衛人民的和平勞動，參加國家建設事業，努力為人民服務。

國家加強武裝力量的革命化、現代化、正規化的建設，增強國防力量。

憲法第二章公民的基本權利和義務也有較大篇幅規定了公民維護國家安全的義務。

- 第52條規定：中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務。
- 第53條規定：中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德。
- 第54條規定：中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。
- 第55條規定：保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。

依照法律服兵役和參加民兵組織是中華人民共和國公民的

### （三）應儘快完成基本法和國安法所要求的國家安全立法工作

日前，13 屆中國全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍到香港考察 6 天，期間出席了「全民國家安全教育日」的開幕典禮，又各處參訪考察。在國安教育日典禮等活動上，夏寶龍發表談話時曾提及支持香港更快地完成基本法 23 條立法。李家超重申，為 23 條立法是香港的憲制責任，他此前曾公開提及，希望年內完成相關立法工作，最遲於明年完成。

## 要解決長期以來對待23條立法問題上的认识误区

- 第一，第23條並未直接禁止“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”和特定的香港本地及外國政治組織，而是賦予了香港特別行政區（實踐中主要是立法會，當然法案由政府提交）對國家安全事宜自行進行立法和規制的權力。
- 第二，基本法將香港特區針對國家安全立法的權力賦予香港特別行政區，根據基本法第18條規定，除非列入基本法附件三，全國性的法律並不在香港實施。經過數次修訂，目前僅有十來部全國性法律在香港實施，其中並不包括在內地實施的《刑法》以及《國家安全法》、《反恐怖主義法》等單行法。但如果全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態或宣佈香港進入緊急狀態，中央人民政府可命令將有關全國性法律在香港實施。

- 第三，第23條賦予香港的立法責任用詞是“應自行立法”，說明制定該法是責任、義務，不存在可以選擇不立法。所謂“自行”，並不意味著“自由”，更不意味著“不作為”。通過對規範內容的解讀，第23條可以說同時表達了“特區自行立法禁止”和“特區應立法禁止”兩層含義。其中，“特區應立法禁止”表明香港對於立法與否沒有選擇權，香港所面臨的不是立不立法的問題，而應該是以何種方式立法、立何種法的問題。
- 第四，儘管目前香港沒有完成自行立法的任務，但不等於第23條沒有拘束力，似乎是一個沒有生效的法律條文，可以視而不見。本條款和基本法的其他條款一樣，在1997年7月1日就全部開始生效和付諸實施，產生法律拘束力。香港基本法第11條規定，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。

## (四) 要從落實國安法的雙執行機制的高度，加強香港國安法的配套立法，完善本地的實施細則

### • 1. 國安法的雙執行機制

- “香港國安法執行機制最大的特點是‘雙執行機制’。”對一般法律而言，執行機制只是單方面的，但對香港國安法而言，卻是雙方面的，有中央和地方兩方面，“中央對香港特區有關的國家安全事務負有根本責任，擁有完整立法權、執法權、司法權，這符合世界各國在維護國家安全的慣常做法。然而，考慮到‘一國兩制’的特殊性和香港實際情況，中央通過國安法授權香港特區擔負國家安全的主要責任，中央負責處理特區層面難以解決的問題，承擔最後兜底責任，創造性地在香港國安法中規定了中央和香港特區‘雙執行機制’。”

**“雙執行機制”是香港國安法創造的執行機制，所謂中央負有根本責任，兜底責任，香港特區負有憲制責任、主要責任，就是如香港特區因為種種原因而未能做到，中央有必要、也可以承擔責任，不能讓國家安全的法律制度沒有著落。所謂香港特區的憲制責任、主要責任，就是指對該法執行機制的大部分配套立法，要由香港特區完成，除非香港特區完成不了，才由中央兜底。**

# 需要制定實施細則的國安法的條文舉例

目前，第43條制定了實施細則。但也不是只有第43條才需要制定實施細則

例1、香港國安法第7條規定：“香港特區應當儘早完成基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。”顯然，這指的是香港特區要完成基本法第23條立法或實施細則。

- 例2、香港國安法第3條第3款規定：“香港特區行政機關、立法機關、司法機關應當根據本法和其他有關法律規定有效防範、制止、懲治危害國家安全的行為和活動。”
- 例3、第37條規定，“香港特區永久性居民或在香港特區成立的公司團體等法人或者非法人組織在香港特區以外實施本法規定，適用本法。”這在法理上屬於刑法的屬人管轄問題，與香港基本法第95-96條的規定也是有關係的，到底如何適用、要做些什麼才能適用，與外國、與內地的適用機制如何，需要制定實施細則。

- 例4、香港國安法第38條規定：“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實施本法規定的犯罪，適用本法。”這在法理上是屬於刑法的保護性管轄問題，與香港基本法第95-96條的規定也是有關係的。到底如何適用、要做些什麼才能適用，與外國、與內地的適用機制如何，需要制定實施細則。
- 例5、香港國安法第61條對駐港國安公署履行職責，要求香港特區有關部門提供必要的便利和配合，制止並追究妨礙該等職務執行的行為，到底如何提供便利、如何配合，對妨礙的行為如何懲處，都要在符合香港實際情況，又符合香港基本法附件三的全國性法律和其他有關法律的前提下，由行政長官會同國安委制定相應的實施細則和條例來落實。

- 例6、對危害國安犯罪的審理涉及的國家機密、商業秘密和個人隱私，香港將涉及三方面的人員：一是香港特區的執法、司法機關及其人員；二是辯護人或訴訟代理人的律師；三是配合辦案的有關機構、組織和個人，他們都具有保密義務。對該保密義務，到底應當作統一處理，還是區別對待，也都要由行政長官會同國安委制定相應的實施細則和條例來落實。這也是香港特區在基本法第23條的立法上制定“竊取國家機密罪”的禁止性規定所要考慮的事項。黎智英案有關外籍律師辯護的問題，曾經就出現內部資訊外泄的問題，如何規管和追究責任，需要細化規則。

## **(五) 維護社會穩定，營造社會和諧，團結一切可以團結的力量，發展壯大愛國愛港力量 and 社會基礎**

- 儘管國安法的實施實現了由亂及治的轉變，但社會上的政治意見仍處於矛盾對立的局面，所面對的矛盾不單單僅限於政治方面，亦包括有多年以來在經濟和民生方面累積的深層次問題。香港社會長期以來存在的土地房屋、貧富差距、社會福利、青年人工作向上流動等問題亦讓香港的社會矛盾加劇。國安法的實施只是提供瞭解決上述問題的穩定條件和秩序，還不等於解決這些問題本身。

- 香港特區政府首先需要在政治、經濟及民生這三個方面作出認真的完善工作，把發展經濟和改善民生作為重要工作，努力解決長期困擾香港的各項深層次矛盾，以紓緩市民積累的怨氣。在經濟民生工作方面，除了恒常性支援以外的仍需要投入更多的資源為有特殊需要人士提供援助，讓被忽略的弱勢群體能夠得到適切的協助。
- 其次，需要修補社會撕裂，增進市民與政府之間的溝通，行政長官、司局長及問責團隊成員應帶頭重建與社會理性對話的平臺，以不同方式不同管道聽取市民的意見，與不同界別的人士進行溝通以收集及聆聽他們不同具有建設性的訴求，讓分化兩極對立的意見透過溝通進一步拉近，縮窄雙方之間的分歧，團結社會各界人士，以恢復安定繁榮的社會，改善社會深層次問題，從而能夠提升市民生活質素，建設一個充滿幸福感、市民生活安居樂業的社會。

- 香港社會各界人士也應當認識到撕裂和對立不是社會之幸福，大家要努力放下分歧、減少對立，透過理性的溝通交流為社會發展爭取最大的共同利益，各界人士應團結一致、齊心協力推動香港的經濟再次騰飛，繼續堅定不移維護國家安全，共同為建設繁榮穩定的香港特區，為社會的長遠可持續發展、為構建安居樂業的和諧社會而共同努力。
- 在建構和諧社會過程中，政府 and 社會尤其要多關心青年人，注重培育愛國愛港的青年人才。「青年興，則香港興；青年發展，則香港發展；青年有未來，則香港有未來。」

# 全社会要加强全民国家安全教育

《中华人民共和国国家安全法》第十四条规定，每年4月15日为全民国家安全教育日。



2021年4月15日，“全民国家安全教育日2021”开幕典礼在香港会议展览中心举行。

# 国安立法护国保港，确保“一国两制”行稳致远

- 一是坚定不移坚持“一国两制”，保证**不会变、不动摇。**
- 二是全面准确，确保“一国两制”在香港的实践**不走样、不变形，始终沿着正确方向前进。**

**感谢大家!**