

文化以及相關的法律制度，同時也包括特區維護國家安全的相關制度，全國人大依照憲法有權有責建立特區維護國家安全的相關制度，堵塞國家安全制度的漏洞，切實維護國家安全利益。《憲法》第 62 條第 2 項規定，全國人大行使“監督憲法實施”的職權。由於憲法和基本法共同構成特別行政區憲制基礎，基於憲法監督機關的地位，全國人大也有憲制義務完善特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。同時，作為最高國家權力機關，全國人大行使《憲法》第 62 條第 16 項規定的“應當由最高權力機關行使的其他職權”，一般稱之為“兜底條款”。據此，全國人大 2020 年 5 月 28 日通過《涉港國安決定》，為全國人大常委會開展具體立法提供了直接的憲制依據。根據全國人大《涉港國安決定》的授權，隨後全國人大常委會制定了《香港國安法》。《香港國安法》第 1 條明確指出該法是根據憲法、《香港基本法》和全國人大《涉港國安決定》制定的。因此，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，具有充分的憲法依據。



三、香港維護國家安全立法的過程

（一）立法形式的選擇

根據《憲法》和《香港基本法》，結合多年來國家在特別行政區制度構建和發展方面的實踐，從國家層面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，有多種可用方式，包括全國人大及其常委會作出決定、制定法律、修改法律、解釋法律、將有關全國性法律列入《香港基本法》附件三和中央人民政府發出指令等。中央和國家有關部門在對各種因素進行綜合分析、評估和研判的基礎上，經認真研究並與有關方面溝通後提出了採取“決定 + 立法”的方式，分兩步予以推進。第一步，全國人大根據憲法和《香港基本法》的有關規定，作出《涉港國安決定》，就相關問題作出原則規定，同時授權全國人大常委會就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制定相關法律；第二步，全國人大常委會根據《憲法》、《香港基本法》和全國人大有關決定的授權，結合香港特別行政區具體情況，制定相關法律並決定將相關法律列入《香港基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公佈

實施。¹

全國人大《涉港國安決定》和全國人大常委會立法之間的關係是：《涉港國安決定》和立法是一個整體和系統，不能把兩者割裂開來看。關於香港特別行政區維護國家安全制度安排的核心要素，已經在全國人大《涉港國安決定》中作出了基本規定。全國人大在《涉港國安決定》中授權全國人大常委會制定法律，全國人大常委會制定的《香港國安法》，是十三屆全國人大三次會議精神和《涉港國安決定》內容的全面展開、充分貫徹和具體落實，是香港特別行政區維護國家安全制度安排的法律化、規範化、明晰化。

之所以說《香港國安法》是結合香港特區具體情況制定的，可從兩個方面來理解：第一，單獨為香港量身打造《香港國安法》，而不是把全國維護國家安全的法律列入基本法附件三在香港地區實施，這本身就是堅持“一國兩制”的體現。其他國家的國家安全立法，都在全國適用，如美國出台的所有國家安全的法律在全美國 50 個州和所有屬地統一實施，沒有例外。第二，起草《香港國安法》時參考了許多國家的國家安全立法經驗，但從《香港國安法》的文本來看，主要還是結合香港特區具體情況制定的，目的在於解決香港面臨的現實問題，很多條款的內容都很有針對性，如《香港國安法》第三章關於



四類罪行的規定，都是針對香港修例風波中嚴重危害國家安全犯罪行為而制定的。

（二）立法進程

2019 年 10 月，中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議提出：“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。”要貫徹落實這一部署，在香港目前形勢下，就必須從國家層面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，改變國家安全領域長期“不設防”狀況。

2020 年 5 月 18 日，第十三屆全國人大常委會第十八次會議聽取和審議了《國務院關於香港特別行政區維護國家安全情況的報告》。會議認為，有必要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，同意國務院有關報告提出的建議。根據憲法和《香港基本法》的有關規定，全國人大常委會法制工作委員會擬訂了《涉港國安決定（草案）》，經全國人大常委會會議審議後決定，由全國人大常委會提請十三屆全國人大第三次會議審議。5 月 28 日第十三屆全國人大三次會議高票通過了《涉港國安決定》，自公佈之日起施行。這就完成了立法的第一步。

根據全國人大的授權，全國人大常委會隨即展開立法起草

1 王晨：〈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（草案）》的說明〉，《大公報》2020 年 5 月 23 日，第 A7 版。

工作，廣泛聽取香港社會的意見。2020年6月17日，委員長會議聽取了全國人大常委會法工委關於香港特別行政區維護國家安全法起草工作的情況彙報，認為草案符合憲法規定和憲法原則，符合“一國兩制”方針和香港基本法，符合全國人大《涉港國安決定》精神，是成熟可行的，決定將《香港國安法（草案）》提請全國人大常委會審議。6月18日，委員長會議向十三屆全國人大常委會第十九次會議提交法律草案，法工委負責人作了關於法律草案的說明，對草案進行一讀審議。6月30日上午，十三屆全國人大常委會第二十次會議舉行第二次全體會議，經表決，全票通過了《香港國安法》。《香港國安法》由國家主席習近平簽署第49號主席令予以公佈。6月30日下午，十三屆全國人大常委會第二十次會議舉行第三次全體會議，經表決，全票通過了《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》，決定將《香港國安法》列入《香港基本法》附件三，明確由香港特別行政區在當地公佈實施。同日，《香港國安法》由香港特區行政長官林鄭月娥簽署刊憲，即日生效。

《香港國安法》是一部兼具實體法、程序法和組織法內容的綜合性法律，是一部專門針對涉港國家安全問題而制定的全國性法律，一共六章66條。其主要內容可概括為六個方面：規定了中央政府維護國家安全的根本責任、香港特區維護國家安全的憲制責任；規定了香港特區維護國家安全應當遵循的原

則；規定了香港特區維護國家安全相關機構的職責與活動準則；規定了防範、制止和懲治四類嚴重危害國家安全的罪行；規定了案件管轄、法律適用、程序等內容；規定了中央政府駐香港特區維護國家安全的機構設置其職權範圍。

需要特別指出的是，這部法律的起草制定，是通過多種渠道和形式聽取、徵求有關方面的意見，特別是香港有關方面的意見，包括行政長官、有關的主要官員、立法會主席、建制派代表人士、港區全國人大代表、港區全國政協委員和部分省級政協委員、法律界人士，還有社會各界人士的意見。此外，還徵求了幾十家中央和國家有關機關、有關省、自治區、直轄市，以及臨近港澳的有關地區、設區的市的意見。還聽取了有關專家學者的意見。在全國人大常委會審議的環節充分聽取各方面意見，包括全國人大常委會組成人員在審議前後工作過程中方方面面的意見。所以，《香港國安法》凝聚了各方面的共識，體現了中央的精神，反映了全國各族人民包括香港同胞的意志和心願，從制定過程來看完全符合我國立法的法定程序。



四、香港維護國家安全立法的性質定位

（一）香港維護國家安全立法是對“一國兩制”制度體系的完善發展

從國家層面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，是完善“一國兩制”制度體系、推進國家治理體系和治理能力現代化的重要組成部分。“國家安全底線愈牢，‘一國兩制’空間愈大”¹。“一國兩制”以國家安全為前提，“一國”之根越深越牢，“一國”之本越強越壯，國家安全工作越到位，“兩制”之樹才能越來越枝繁葉茂。因此，從“一國兩制”實踐一開始，就需要一套維護國家安全的法律制度來保障“一國兩制”事業行穩致遠。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。香港國安立法最重要的目的就是為了讓香港重新回到“一國兩制”正確的軌道上去，堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，而不是實行“一國一



制”，否則就沒有必要單獨出台《香港國安法》。從國家層面建立健全香港特區維護國家安全法律制度和執行機制，貫徹保障人權自由原則、法治原則、法律面前人人平等、無罪推定和罪刑法定原則，充分保障被告人的辯護權和其他合法權益。可以說，《香港國安法》的通過和實施不僅不會影響香港營商環境和商業活動，不會損害香港國際金融中心、貿易中心和航運中心地位，不會影響資本主義發展，反而對恢復廣大居民和投資者信心、捍衛香港國際金融、經濟中心地位、對香港資本主義制度的進一步發展提供了堅實的法治保障。

（二）香港國安立法是對《香港基本法》的完善和補充

根據《憲法》、《香港基本法》和全國人大《涉港國安決定》的授權，在“一國兩制”憲制框架內，香港國安立法對在香港特區維護國家安全事務作出了明確規定。這在一定程度上彌補了《香港基本法》關於國家安全事務規定過於原則、不全面、相關工作長期沒有落地落實的不足。香港國安立法處理的是《香港基本法》制定時沒有完全解決的問題，香港國安立法不處理《香港基本法》已經明確解決了的問題。《香港基本法》賦予香港特區的高度自治不受香港國安立法影響，基本法關於人權保障、居民權利自由的所有條款繼續有效。香港法院適用普通法不變，法治和司法獨立不變，香港對高度自治範圍內的所有案件仍然享有完全的管轄權包括終審權，

1 張曉明：〈維護國安是“一國兩制”核心要義 中央助港撥亂反正走出困境〉，《大公報》2020年6月9日，第A2、A23版。

繼續按照普通法處理所有這些案件。香港國安立法要處理的是基本法制定時沒有完全解決的問題，即香港日常維護國家安全的問題，包括法律制度和執行機制。《香港國安法》明確國家安全事務屬中央事權，中央對香港特區維護國家安全事務享有包括立法權、行政權、執法權、司法權在內的全面權力，在維護國家安全事務中，中央發揮領導、指導、主導作用，必要時中央有關機關有權直接在香港特區辦理嚴重危害國家安全的案件。在堅持中央主導的前提下，《香港國安法》的制度設計高度尊重“一國兩制”，把在香港維護國家安全的主要權力和責任授予香港，充分發揮香港特區維護國家安全的憲制責任、主體責任。另外，本法還對香港居民權利自由的行使做出了規範，這也是憲法性法律的內容。因此，《香港國安法》不取代《香港基本法》，而是對《香港基本法》的必要補充和發展完善，具有憲制性法律的地位和約束力，在香港特別行政區具有凌駕地位，是中央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。

（三）香港國家安全立法是對國家安全制度體系的完善和補充

香港自回歸之日起，就重新納入國家治理體系和憲制秩序之中，當然也就納入維護國家安全的總體格局和制度體系當中。儘管“一國兩制”下香港可以建立不同於內地的維護國家安全的子體系，包括不同的法律制度，但是這個子體系不能與



國家維護國家安全的制度體系和法律相衝突。¹2015年全國人大常委會通過的《國家安全法》規定了全國維護國家安全的領導體制和制度機制，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，但此次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，把香港特別行政區維護國家安全工作納入了整個國家安全治理體系，明確了中央事權和中央維護國家安全有關機關的權責，特別是中央人民政府設立駐港國安公署，由中央維護國家安全的有關機關聯合派駐人員履行法律賦予的相關職責，這是對整個國家安全制度體系的重要補充完善。

香港國安立法也極大充實了香港特區本地維護國家安全的法律。如前文所述，香港特區本地也沒有系統完整的維護國家安全的法律體系，有關規定分散在很多不同法律當中，《香港基本法》第23條的立法工作至今仍處於擱置狀態，現行普通法律中有關規定也未得到相應切實執行。從國家層面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，勢必涉及香港特區本地相關法律的修改。由於國家安全本來屬中央事權，因此一旦中央就有關國家安全事務進行了立法，香港本地法律中與本法抵觸的規定應該修改。相關執法和司法機關在運用法律時應當以國家層面的香港國安立法為準。因此香港

1 王振民：〈建立健全香港特別行政區維護國家安全的法治體系〉，《光明日報》2020年2月26日，第11版。

特區維護國家安全的法律制度不僅是我國國家安全法律體系的重要組成部分，也是對香港本地維護國家安全制度體系的完善發展。



五、《香港國安法》的效力範圍

按照“一國兩制”的精神，《香港基本法》賦予香港特區單獨的刑事管轄權。¹《香港國安法》再次對香港特區進行授權，授予香港特區四類危害國家安全案件的管轄權。2020年6月30日，《香港國安法》在香港特區刊憲公佈，自當晚11時起開始生效。如何理解這裏的“生效”呢？一般認為，法律效力的範圍包括時間效力、空間效力、對人效力、對事效力。梳理《香港國安法》的條文可知，與世界各國的國家安全法一樣，《香港國安法》確立了屬地管轄、屬人管轄、保護管轄等原則。

（一）屬地管轄

屬地管轄是指國家對其領土範圍內的一切人、事、物享有完全的和排他的管轄權。作為“一國兩制”下享有高度自治權的地方行政區域，“特別行政區刑事管轄權的範圍，限於國家規定由其進行管轄的地域。”²《香港國安法》第36條規定，“任何人在香港特別行政區內實施本法規定的犯罪的，適用本法。”這就確立了屬地管轄原則。一般來說，香港普通法將完

1 王新清：《刑事管轄權基本問題研究》，中國人民大學出版社2014年版，第82頁。

2 同上，第88頁。

成犯罪案件所需的最後作為或活動進行的地方，視為犯罪地，而根據《香港國安法》第 36 條規定，“犯罪的行為或者結果有一項發生在香港特別行政區內的，就認為是在香港特別行政區內犯罪。”這種關於犯罪地認定的規則，在香港法例中也有類似的規則，如根據香港《刑事司法管轄權條例》所指定的欺詐和不誠實罪行，其犯罪的作為或結果的任何部分在香港發生，就視為案件發生於香港，香港法院就有管轄權。由於危害國家安全類案件的嚴重社會危害性、案情複雜性等特點，《香港國安法》確立的犯罪地認定規則有利於更好地制止、懲治相關犯罪。

此外，《香港國安法》第 36 條還規定，“在香港特別行政區註冊的船舶或者航空器內實施本法規定的犯罪的，也適用本法。”這是符合基本法的相關規定的，《香港基本法》第 125 條規定，香港特別行政區經中央人民政府授權繼續進行船舶登記，並根據香港特別行政區的法律以“中國香港”的名義頒發有關證件。《香港基本法》第 129 條規定，香港特別行政區繼續實行原在香港實行的民用航空管理制度，並按中央人民政府關於飛機國籍標誌和登記標誌的規定，設置自己的飛機登記冊。正是因為《香港基本法》已經授權香港特區對船舶、航空器進行登記，同時授權香港特區對發生在船舶、航空器內的一般性犯罪行使管轄權，《香港國安法》才可以進一步授予香港特區對船舶、航空器內發生的危害國家安全案件行使管轄權。



在一國登記的船舶、航空器，應遵守登記國的法律，受登記國管理，登記國對發生在船舶、航空器內的刑事案件行使管轄權是天經地義、正當合理的。有關國際公約承認航空器、船舶登記國的刑事管轄權，如《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為的公約》第 3 條第 1 款規定，航空器登記國有權對航空器內的犯罪和所犯行為行使管轄權。又如根據《聯合國海洋法公約》第 92 條的規定，船舶航行應僅懸掛一國的旗幟，而且除國際條約或本公約明文規定的例外情形外，在公海上應受該國的專屬管轄。因此，《香港國安法》的規定既符合《香港基本法》的規定，也符合國際慣例和國際公約。

（二）屬人管轄

具有某國國籍的人，無論他走到哪裏，都要遵守他所屬國家的法律，這是公民應當遵守的法律義務，違背了這一法律義務，就要受到所屬國家的制裁，這是法治的必然要求。2013 年 6 月，曾任美國中央情報局技術分析員的愛德華·斯諾登將美國國家安全局關於 PRISM 監聽項目的秘密文件披露給了《衛報》和《華盛頓郵報》，隨即遭美國政府通緝，事發時斯諾登正在香港，隨後飛往俄羅斯。從法理上來看，美國對斯諾登是享有屬人管轄權的，但由於美國、俄羅斯之間沒有簽訂引渡協議，俄羅斯拒絕了美國提出的引渡請求，這就使得美國無法實現其管轄權。

國家對本國公民在領域外的犯罪行使刑事管轄權，為目前各國刑法所認同，但是各國對本國公民在領域外的哪些犯罪行使管轄權，在各國法律規定中並不一致。香港現行法律中也存在關於屬人管轄的規定，如根據《官方機密條例》規定，香港對其公務人員和永久性居民在香港以外的地方犯“非法洩露官方機密罪”亦有刑事管轄權。《香港國安法》第 37 條規定“香港特別行政區永久性居民或者在香港特別行政區成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港特別行政區以外實施本法規定的犯罪的，適用本法。”這就明確在香港特區處理危害國家安全類案件適用屬人管轄原則。

（三）保護管轄

《香港國安法》第 38 條規定“不具有香港特別行政區永久性居民身份的人在香港特別行政區以外針對香港特別行政區實施本法規定的犯罪的，適用本法。”這一規定豐富了香港現行法律制度關於管轄權的內容，明確對違反《香港國安法》的四類犯罪適用保護管轄原則，可以滿足有效打擊危害國家安全犯罪的客觀需要。這一規定與我國《刑法》第 8 條規定類似，《刑法》第 8 條規定“外國人在中華人民共和國領域外對中華人民共和國國家或者公民犯罪，而按本法規定的最低刑為三年以上有期徒刑的，可以適用本法，但是按照犯罪地的法律不受處罰的除外。”《德國刑法典》第 7 條規定：“在國外實施針對德國



人的行為，不管依行為地法律應當處罰還是不予處罰，均適用德國刑法。”美國作為普通法系的主要國家，在維護國家安全和打擊恐怖主義犯罪領域早已實行保護管轄，比如朱利安·保羅·阿桑奇（Julian Paul Assange），2006 年創建“維基解密”網站，2010 年該網站公佈了大量美國政府有關阿富汗戰爭和伊拉克戰爭的秘密文件，讓美國的外交形象遭到巨大打擊。美國聲稱阿桑奇在 2010 年 3 月協助美國陸軍前情報分析員切爾西·曼寧破解了一個儲存在美國國防部電腦上的密碼，將最高面臨五年監禁。雖然他不是美國人並且已經逃到英國，美國一樣要求將他引渡到美國受審，實施管轄。《香港國安法》明確保護管轄原則，同樣符合國際慣例和各國通行做法。