

【法学研究】

# 香港国家安全立法的法理阐释\*

赵雪滢

**摘要:**2019年6月以来,乱港分子勾结外部势力肆意实施暴力活动,以游行示威之名、行打砸抢烧之实的乱象在香港特别行政区不断上演,严重扰乱了香港居民的正常生活,同时也暴露出香港特别行政区在维护国家安全问题上存在法律漏洞和隐患。在国家安全面临严重威胁的紧要关头,全国人大常委会制定《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》,既符合维护国家安全立法权是中央事权的基本法理,又彰显了全国人大及其常委会依法行使关键权力的责任担当。从具体制度设计上,这部法旨在严厉惩治极少数实施危害国家安全行为的犯罪分子,切实保障大多数爱国爱港的香港居民的基本权利和自由,充分尊重香港特别行政区独立的司法权。事实证明,全国人大常委会制定该法的行为具有毋庸置疑的正当性。

**关键词:**国家安全立法;基本权利;司法独立

**中图分类号:**D920.0

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)06-0061-06

《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)第23条规定,香港特别行政区(以下简称香港特区)应当自行制定维护国家安全的相关法律。然而,香港自回归祖国以来并未完成维护国家安全立法,导致国家安全存在重大隐患。在外部势力的支持下,乱港分子先后发起非法“占中”、“旺角暴乱”和反修例游行等活动,严重挑战“一国两制”底线,阻碍香港社会的稳步发展,影响香港居民的安定生活。为了填补香港特区在维护国家安全立法上的漏洞,打击乱港分子分裂或颠覆国家政权的犯罪行为,保持香港社会的繁荣与稳定,第十三届全国人大第三次会议通过了《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》(以下简称《决定》),授权全国人大常委会进行香港国家安全立法;全国人大常委会于2020年6月30日依照该《决定》通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》(以下简称《香港国家安全法》)。然而,少数香港居民以该法破坏香港特区司法独立、侵犯香港居

民的基本权利为由,质疑此次立法的正当性。为了释除少数香港居民对香港国家安全立法的疑虑,保障《香港国家安全法》在特区顺利施行,笔者从法理层面对此次立法的核心问题进行系统解读。

## 一、香港国家安全立法的法理依据

《基本法》第2条规定香港特区享有包括立法权在内的高度自治权,第23条规定香港特区应当自行完成维护国家安全立法,因此,少数香港居民认为国家安全立法属于香港特区自治事务,属于香港特区立法会职权范围内的事项,应当由香港特区立法会自行完成该立法。然而,这些观点实属对《基本法》关于香港特区维护国家安全义务规定的错误解读,全国人大常委会制定《香港国家安全法》的行为具有充分的法理依据可循。

1. 符合国家安全立法权是中央事权的基本法理  
国家安全事关一国存亡,涉及一国的主权独立和领土完整,通过立法维护国家安全已成为国际社会的共识。无论一国实行何种国家结构形式,国家

收稿日期:2021-03-09

\* 基金项目:国家“2011计划”浙江大学司法文明协同创新中心的研究成果。

作者简介:赵雪滢,女,浙江大学光华法学院博士研究生(杭州 310008)。

安全事务的处理及相关立法事宜都属于中央事权,这是世界各国通例,中国也不例外。<sup>①</sup>

(1) 国家安全立法权是关涉国家主权的重要权力,应当由国家最高立法机关统一行使。主权是一国固有的对内最高的统治权和对外独立的自主权,是国家的本质属性;国家与主权不可分离,国家即主权者,主权者享有的立法权、司法权和行政权等国家权力都来源于国家主权。<sup>②</sup> 法国法学家让·博丹认为,主权是国家绝对的、永久的权力,主权的第一个标志是对全体普遍地或对每一个人个别地施与法律(give law),即制定法律的权力;<sup>③</sup> 法国思想家卢梭把立法权视为国家的命脉,“国家的生存绝不是依靠法律,而是依靠立法权”<sup>④</sup>。此外,英国思想家洛克、霍布斯以及法国思想家孟德斯鸠等都将立法权视为国家最高的权力和标志。<sup>⑤</sup> 可见在一个主权国家中,立法权是国家主权的重要组成部分,主权者通过行使立法权来维护和实现其所享有的政治主权、安全主权、经济主权和文化主权等主权权力的统一性、完整性和独立性。在主权者享有的诸多主权权力中,安全主权事关国家的生存和发展,是不可分割、不可让与的权力。对于任何一个主权国家来说,维护国家主权、安全利益是国家的最高利益。<sup>⑥</sup> 制定法律以维护安全利益对捍卫国家主权统一具有关键作用,因此,国家安全立法权是与国家主权密切相关的重要权力,理应由代表主权者的国家最高立法机关统一行使。<sup>⑦</sup>

(2) 国家安全关涉香港居民的根本福祉,中央对与香港特区有关的国家安全事务负有根本责任。<sup>⑧</sup> 国泰民安是人民最基本的诉求,保证人民安居乐业,国家安全是头等大事。<sup>⑨</sup> 习近平总书记指出,“国家安全工作归根结底是保障人民利益,要坚持国家安全一切为了人民、一切依靠人民,为群众安居乐业提供坚强保障”<sup>⑩</sup>。人民安全是国家安全的基石,维护国家安全的最终目的是保障人民安全。<sup>⑪</sup> 香港回归祖国后,稳步发展经济、有效改善民生是广大香港居民的共同愿望;<sup>⑫</sup> 维护国家主权、安全和发展利益,不仅是优化营商环境、推动经济发展的重要条件,也是确保香港作为国际金融、贸易和航运中心地位的关键因素。倘若放任乱港分子实施危害国家安全的行为,香港社会秩序的稳定状态将荡然无存,香港居民的生存、生产和生活等公共性活动将无法进行。<sup>⑬</sup> 因此,维护国家安全是香港居民的根本利

益所在。香港是中国的一个特区,中央对香港居民的根本利益怀有最大关切,对香港的国家安全事务负有最终责任。<sup>⑭</sup> 当香港特区在国家安全立法问题上存在漏洞、国家安全面临现实威胁时,全国人大及其常委会有责任、有义务及时履行其国家安全立法职能,从而严厉打击危害国家安全的行为,捍卫国家主权和领土完整,保障香港居民的合法权益。

(3) 虽然香港特区依照《基本法》第 23 条享有自行完成国家安全立法的权力,但这并不改变国家安全立法权是中央事权的属性。<sup>⑮</sup> 中国是单一制国家,地方行政区域的立法权均来自中央的授权<sup>⑯</sup>,地方立法机关只能在授权范围内制定适用于本行政区域范围内的地方性法规,关于维护国家安全的法律则由国家最高立法机关制定。香港回归祖国前,虽然香港立法局享有制定地方性法律的权力,但英国实际上掌握着对香港本地立法的否决权;<sup>⑰</sup> 那时的香港不存在真正独立的立法权,维护国家安全立法权更是无从谈起。香港回归祖国后,全国人大通过制定《基本法》授予香港特区就维护国家安全自行立法的权力(《基本法》第 23 条)。然而,纵观世界各国,国家安全立法权一般由国家最高立法机关行使,鲜有中央将该权力授予地方立法机关行使的情形。<sup>⑱</sup> 由此可见,将国家安全立法权授予香港特区是中央为贯彻落实“一国两制”基本方针而作出的特殊制度安排,充分体现了中央对香港特区高度自治权的尊重和信任。需要注意的是,授权并不意味着分权,即使授权者将部分权力授予被授权者行使,授权者也仍然保留着该部分权力,有权在其认为必要时行使该部分权力。因此,当香港特区未能依照全国人大的授权完成国家安全立法时,全国人大有权直接行使或授权全国人大常委会行使国家安全立法权。

2. 彰显全国人大及其常委会依法行使关键权力的责任担当

推进香港国家安全立法是全国人大及其常委会依照《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《基本法》行使关键权力的具体表现。

一方面,《宪法》明确了全国人大对香港特区的全面管治权。其一,《宪法》第 31 条规定国家有权在其认为必要时决定设立特区,并且全国人大有权以法律规定在特区实行的具体制度。这意味着主权国家先于特区而存在,特区基于主权国家而产生,

正是因为中国对香港享有绝对完整和不容侵犯的主权,中央才能对香港特区行使全面管治权。<sup>①</sup>全国人大决定设立香港特区、授权全国人大常委会进行香港国家安全立法,都是中央对香港特区行使全面管治权的重要方式。其二,《宪法》第62条界定了全国人大的职权范围,包括全国人大有权决定香港特区的设立与制度、监督《宪法》的实施以及其他应当由其行使的权力,这反映出全国人大作为我国最高国家权力机关的全权性<sup>②</sup>,即全国人大对香港特区的管治权是全面、广泛且完整的。由此可见,全国人大作出香港国家安全立法的决定,不仅是其依法享有的管治香港特区的宪制权力,还是其应当承担的捍卫国家整体利益的宪制义务。

另一方面,《基本法》明确了全国人大常委会对全国性法律在香港特区实施的决定权。在一国领土范围内实施本国法律,属于国家主权范围内的事项。香港作为中国的一个特区,理应适用与中国内地相同的法律,然而,由于香港回归祖国前一直实行普通法法律制度,与中国内地实行的中国特色社会主义法律制度存在显著区别。出于对香港普通法传统的尊重,为了维护“一国”之下“两制”的发展,《基本法》并未规定中国内地现行的全国性法律都适用于香港特区。依照《基本法》第18条的规定,唯有列入《基本法》附件三的、关涉国防、外交或不属于香港特区自治事务的全国性法律才能适用于香港特区,全国人大常委会有权视情况对之进行增减。换言之,唯有与中央管辖事项相关的全国性法律才能在香港特区实施。由于维护国家安全属于中央管理的事务,维护国家安全立法权属于中央事权,《香港国家安全法》从性质上讲属于全国性法律而非地方性法规<sup>③</sup>,全国人大常委会有权决定将该法列入《基本法》附件三,香港特区政府有义务保障该法在香港特区顺利施行。

## 二、香港国家安全立法的现实依据

科学立法的核心要义是尊重和体现法律适用地区的政治、经济、社会、文化和生态建设与发展的客观规律。<sup>④</sup>法律作为调整社会关系的行为规范,其规范作用的发挥和核心价值的实现要符合其所调整的社会关系的现实需要,因此,全国人大常委会在进行香港国家安全立法的过程中要充分考虑香港社会的特点,以制定出符合香港社会发展规律和满足香港

居民基本诉求的法律。分析香港社会的具体情况可知,全国人大常委会进行香港国家安全立法是对香港特区法治、政治和国际因素综合考量的结果。

### 1. 是填补国家安全立法漏洞的应有之义

《基本法》第23条是兼具授予权力和设定义务两种性质的法律规则<sup>⑤</sup>,从该条文中使用的“应”字来看<sup>⑥</sup>,自行完成国家安全立法既是香港特区依照全国人大授权享有的特殊权力,也是香港特区应当承担的维护国家主权统一的法律义务。为了履行国家安全立法义务,香港特区政府曾于2003年尝试推动制定《国家安全条例草案》(以下简称《草案》),却因遭受重重阻力而以失败告终。这次立法尝试失败的主要原因在于两个方面:其一,香港特区立法会反对派议员频繁阻碍香港国家安全立法进程。依照《香港特别行政区立法会议事规则》的规定,制定《草案》应当先由香港特区政府向香港特区立法会提出议案,再通过香港特区立法会三读程序,然后进行备案方能生效,在这些本就耗时较长的立法环节中,香港特区立法会反对派议员时常发表冗长的言论以拖延会议表决进程,导致香港特区立法会迟迟无法就《草案》达成一致意见。<sup>⑦</sup>其二,香港反对派诬蔑香港国家安全立法会破坏香港特区的自治和民主,策划发动抗议香港国家安全立法的游行活动,严重扰乱了香港特区的社会秩序。<sup>⑧</sup>由此可见,香港特区在反对派的极力阻挠下很难自行完成国家安全立法。由于香港特区至今仍未自行完成国家安全立法,乱港分子不断尝试触碰国家主权与安全的底线,香港特区社会秩序的稳定存在较大隐患,制定维护国家安全的法律已刻不容缓。鉴于上述香港特区复杂的国家安全立法环境,中央完全依靠香港特区自行完成国家安全立法并非良策。<sup>⑨</sup>由全国人大常委会直接制定《香港国家安全法》,有利于及时填补香港特区维护国家安全的立法漏洞,为打击和防范危害国家安全犯罪奠定法律基础。

### 2. 是止暴制乱、恢复秩序的迫切需要

国家安全涵盖政治安全、经济安全和军事安全等诸多内容,其中,政治安全指一国主权、政治制度、政治秩序等方面免受颠覆和侵犯的客观状态<sup>⑩</sup>,可谓国家政权正常运行、经济社会稳步发展的重要前提。因此,政治安全是国家安全的根本,只有在保证国家主权统一的政治前提下,香港特区才能维持社会秩序的稳定状态。然而,近年来,非法“占中”、

“旺角暴乱”“立法会宣誓风波”等破坏香港特区政治安全的事件频繁发生,严重威胁国家安全。尤其是 2019 年 4 月,香港特区政府向香港特区立法会提交了《2019 年逃犯及刑事事宜相互法律协助法例(修订)条例草案》(以下简称《逃犯条例》),旨在建立香港特区与中国内地、中国台湾和澳门特别行政区之间的司法协助关系<sup>②</sup>,乱港分子却屡次发动反修例游行活动,导致香港社会秩序陷入混乱状态。为了恢复社会秩序,香港特区政府最终撤回了《逃犯条例》。虽然香港特区政府曾多次声明修例工作已经停止,但仍有乱港分子以反修例之名,接连发动攻击校园、袭击警察、无差别伤害无辜居民等暴力活动<sup>③</sup>,给香港特区政治安全造成严重威胁。因此,在香港特区持续发生暴乱的紧急态势下,全国人大常委会制定以惩治危害国家安全犯罪为目的的《香港国家安全法》,对于止暴制乱、恢复秩序具有极为重要的现实意义,不但具有制裁煽暴乱港分子的强制作用,而且具有预防香港居民实施危害国家安全犯罪的指引作用。

### 3. 是抵制外部势力干预的必然要求

2019 年 6 月以来,乱港分子假借和平集会之名,持续进行黑暴活动,其背后是少数西方国家为乱港分子提供物质、资金和舆论支持。例如,2019 年 11 月,美国国会参议院通过《香港人权与民主法案》,企图打着“保障人权”的旗号支持香港暴乱活动、干涉中国内政。<sup>④</sup>又如,2020 年 6 月,美国国际媒体署冻结用于支援国外民主运动的约 200 万美元,其中部分资金用于支援香港特区所谓的“民主抗争”活动,这还只是美国和其他外部势力以资金支持香港暴乱活动的冰山一角。<sup>⑤</sup>在香港暴乱活动持久发生的态势下,如果一味放任乱港分子与国际反华势力相互勾结,香港特区安全和国家安全将面临严峻挑战。全国人大常委会在香港特区内忧外患之际制定《香港国家安全法》,不仅能有力震慑乱港分子、恢复法治秩序,还能有效阻止以美国为首的外部势力通过其支持的乱港分子祸港遏中。

### 三、厘清关于香港国家安全立法的认识误区

《香港国家安全法》的颁布施行给乱港分子敲响了警钟,一再勾结外部势力的“港独”组织分崩离析<sup>⑥</sup>,暴乱活动也较往日明显减少。实践证明,全国人大常委会制定《香港国家安全法》对于维护香港

国家安全的积极作用已初显成效。然而,仍有少数香港居民狭隘地认为此次立法破坏了香港特区的司法独立、侵犯了香港居民的基本权利。其实不然。下文从《香港国家安全法》的司法管辖权配置、权利义务设定两个层面展开探讨,以厘清少数香港居民对此次立法的错误认识。

#### 1. 从司法管辖权配置上看,香港国家安全立法充分尊重香港特区独立的司法权

《香港国家安全法》第 44 条、55 条<sup>⑦</sup>对危害国家安全犯罪案件的司法管辖权作了规定,即香港特区行政长官有权从特区法官队伍中指定法官审理危害国家安全犯罪案件,并且由中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全公署(以下简称驻港国家安全公署)在特定情况下行使对该类案件的管辖权。香港法律界个别人士认为此种权力配置方式将“损害香港司法独立”<sup>⑧</sup>,这种观点是对《香港国家安全法》关于司法管辖权规定的错误解读。

(1) 由香港特区行政长官指定法官审理危害国家安全犯罪案件符合《基本法》关于司法权规定的立法原意。一方面,分析《基本法》关于香港特区立法、行政、司法机关权力配置的规定可知,香港特区实行的是以行政为主导、司法独立、立法与行政既相互配合又相互制约的政治体制<sup>⑨</sup>,这意味着司法权不能凌驾于行政权之上,即使《基本法》第 19 条明确规定香港特区享有独立的司法权,香港特区法院也应当以维护中央对香港的全面管治权为底线,因而由中央人民政府任命的香港特区行政长官作为指定审理在香港发生的危害国家安全犯罪案件的法官的主体,符合《基本法》规定的香港特区司法权和行政权的关系。另一方面,香港特区行政长官是从特区法官队伍中指定审理危害国家安全犯罪案件的人选,并且被指定的法官所享有的独立审判权不会因此发生任何改变。此外,香港特区行政长官在确定审理危害国家安全犯罪案件的法官人选之前可以征询香港特区维护国家安全委员会和香港特区终审法院首席法官的意见。由是观之,由香港特区行政长官指定法官审理危害国家安全犯罪案件的制度设计,体现了全国人大常委会对香港特区独立司法权的极大尊重。

(2) 由驻港国家安全公署行使对危害国家安全犯罪案件的管辖权是对香港特区法院司法工作的有力支持和补充。《香港国家安全法》第 55 条明确列

举了驻港国家安全公署行使司法管辖权的具体情况:一是案件关涉外部势力介入的复杂情况,香港特区管辖确有困难的;二是出现香港特区政府无法有效执行本法的严重情况的;三是出现国家安全面临重大现实威胁的情况的。由此可见,出于对香港特区法院所享有的独立司法权的尊重,全国人大常委会授予驻港国家安全公署在上述三种特定情况下管辖危害国家安全犯罪案件的权力,而并未限制香港特区法院自行管辖绝大多数在香港发生的危害国家安全犯罪案件的权力。因此,由驻港国家安全公署行使上述司法管辖权,将对香港特区法院的司法工作产生支持、补充和兜底的作用<sup>37</sup>,不仅不会损害香港特区独立的司法权,还体现了全国人大常委会对香港特区法院依法履行维护国家安全司法职责的高度信任。

2.从权利义务设定上看,香港国家安全立法切实保障香港居民的基本权利和自由

全国人大作出《决定》后,香港大律师公会声称香港国家安全立法未保证符合香港加入的国际人权公约的要求;<sup>38</sup>香港特区政府及时提醒示威群众散播“港独”言论的行为违反《香港国家安全法》,却被乱港分子诬蔑为“打压言论自由”<sup>39</sup>。香港大律师公会及乱港分子的这些观点实则误解了全国人大常委会切实保障香港居民基本权利的立法初衷。

全国人大常委会通过香港国家安全立法来明确香港居民的有关权利和义务,其目的是在维护国家安全的基础上保障香港居民有效行使基本权利。其一,《香港国家安全法》在权利设定上以维护香港居民的基本权利为宗旨。例如,该法第4条明确规定维护国家安全应当以尊重和保障人权为前提,保护香港居民依照适用于香港的国际人权公约所享有的诸多权利,包括言论、集会、游行、示威等自由。可见,该法不仅没有改变香港居民依照《基本法》第27条所享有的基本权利,还注重吸收并转化国际人权公约中的人权保障要求,以确保该法对香港居民人权保护的标准性和规范性。<sup>40</sup>其二,《香港国家安全法》在义务设定上以确保香港居民的基本权利不受他人侵犯为底线。因为言论、集会、游行、示威等权利的不当行使会侵犯他人的权利,所以该法第3章规定了分裂国家、实施恐怖活动、颠覆国家政权、勾结外国或者境外势力危害国家安全四类犯罪的构成要件和刑事责任,作为香港居民行使其基本权利和

自由的边界。需要强调的是,该法仅涉及此四类危害国家安全犯罪案件,而不涉及普通的刑事犯罪案件,这意味着其惩治的对象仅限于极少数危害国家安全的犯罪分子,保护的主体则是大多数爱国爱港的香港居民。<sup>41</sup>因此,全国人大常委会的立法行为非但没有侵犯香港居民依照《基本法》和国际人权公约所享有的基本权利和自由,反而是对其基本权利和自由的有力保障。

#### 四、结语

国家安全与香港特区安全是一种彼此依存、相互促进的关系。一方面,维护国家安全是保障香港特区安全的基本前提,香港作为中国的一个特区,其政治、经济和社会的持续发展不仅离不开中央的鼎力支持,还需要安全、稳定的地区环境和国家环境作保障。另一方面,保障香港特区安全是维护国家安全的重中之重,香港作为一个举世闻名的国际金融中心 and 全球贸易自由港,其政治、经济和军事等领域的安全状态不仅与国家安全息息相关,更是对“一国两制”成功实践的有力证明。在香港特区安全和国家安全面临暴乱威胁的紧要关头,全国人大常委会依照全国人大的授权完成了香港国家安全立法工作,其根本目的是为捍卫国家主权和安全利益、确保香港长期稳定和发展提供强大的法律保障。从法理上讲,《香港国家安全法》维护了“一国”底线,兼顾了“两制”发展,回应了社会所需。香港居民有理由相信,如此一部护国安、促自治、保人权的治港良法,必将助力香港特区恢复社会秩序,再现法治文明,重返发展正轨。

#### 注释

①⑤参见王毅:《希望英国尊重中国在香港维护国家安全的正当权利》,外交部网站, [https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb\\_673089/xghd\\_673097/t1787155.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzb_673089/xghd_673097/t1787155.shtml), 2020年6月9日。②⑦⑩⑪参见董立坤:《中央管治权与香港高度自治权的关系》,法律出版社,2014年,第11、41、27、39页。③④⑤参见陈端洪:《宪治与主权》,法律出版社,2007年,第185—186、121、60页。⑥参见王振民、梁美芬主编:《香港〈基本法〉的起草、理论和实践》,浙江大学出版社,2018年,第132页。⑧全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀指出,根本责任是最高责任、最终责任、全面的责任。参见《香港特别行政区维护国家安全法新闻发布会》,国务院港澳事务办公室网站, [https://www.hmo.gov.cn/xwzx/xwfb/xwfb\\_child/202007/t20200701\\_21980.html](https://www.hmo.gov.cn/xwzx/xwfb/xwfb_child/202007/t20200701_21980.html), 2020年7月1日。⑨参见《涵养国家安全意识贵在深入重在持久》,《人民日报》2020年4月15日。⑩参见《习近平主持召开国家安全

工作座谈会》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c\\_1120486809.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2017-02/17/c_1120486809.htm)，2017 年 2 月 17 日。<sup>⑪</sup>参见《人民安全是国家安全的基石》，《光明日报》2020 年 6 月 4 日。<sup>⑫</sup>参见国务院新闻办公室：《“一国两制”在香港特别行政区的实践》，人民出版社，2014 年，第 36 页。<sup>⑬⑭</sup>参见张文显主编：《法理学》（第 5 版），高等教育出版社，2018 年，第 325、232—233 页。<sup>⑮</sup>参见熊若愚：《人民安全是国家安全的基石》，《学习时报》2020 年 6 月 5 日。<sup>⑯</sup>参见王振民：《中央与特别行政区关系——一种法治结构的解析》，清华大学出版社，2002 年，第 144 页。<sup>⑰⑱</sup>参见邹平学：《香港国安法的立法特点》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2021 年第 2 期。<sup>⑲</sup>参见姚国建：《〈香港国安法〉的立法依据及其效力》，《暨南学报》（哲学社会科学版）2021 年第 2 期。<sup>⑳</sup>参见叶海波：《香港特区基本法第 23 条的法理分析》，《时代法学》2012 年第 4 期。<sup>㉑</sup>《基本法》第 23 条规定：“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”<sup>㉒⑳</sup>参见郭天武、吕嘉洪：《香港特别行政区维护国家安全立法探析》，《统一战线学研究》2020 年第 4 期。<sup>㉓</sup>参见郭天武等：《香港基本法实施问题研究》，中国社会科学出版社，2013 年，第 362—364 页。<sup>㉔</sup>参见杨立志：《政治安全是国家安全的根本》，《解放军报》2018 年 4 月 20 日。<sup>㉕</sup>参见《坚定支持行政长官和特区政府依法施政》，《人民日报》2019 年 6 月 16 日。<sup>㉖</sup>参见《行政执法司法密切配合 用足法治措施止暴制乱》，《香港文汇报》2019 年 11 月 19 日。<sup>㉗</sup>参见《全国人大外事委员会就美国国会参议院通过“2019 年香港人权与民主法案”发表声明》，新华网：[http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/20/c\\_1125252668.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/20/c_1125252668.htm)，2019 年 11 月 20 日。<sup>㉘</sup>参见《美国西方再打“香港牌”终将一枕黄粱》，《香港文汇报》2020 年 7 月 10 日。<sup>㉙</sup>参见支

振锋：《国安法出，香港民心安矣》，《环球时报》2020 年 7 月 6 日。<sup>㉚</sup>《香港国家安全法》第 44 条规定：“香港特别行政区行政长官应当从裁判官、区域法院法官、高等法院原讼法庭法官、上诉法庭法官以及终审法院法官中指定若干名法官，也可从暂委或者特委法官中指定若干名法官，负责处理危害国家安全犯罪案件。行政长官在指定法官前可征询香港特别行政区维护国家安全委员会和终审法院首席法官的意见。上述指定法官任期一年。”该法第 45 条规定：“有以下情形之一的，经香港特别行政区政府或者驻香港特别行政区维护国家安全公署提出，并报中央人民政府批准，由驻香港特别行政区维护国家安全公署对本法规定的危害国家安全犯罪案件行使管辖权：（一）案件涉及外国或者境外势力介入的复杂情况，香港特别行政区管辖确有困难的；（二）出现香港特别行政区政府无法有效执行本法的严重情况的；（三）出现国家安全面临重大现实威胁的情况的。凡有危害国家安全言行的，不得被指定为审理危害国家安全犯罪案件的法官。在获任指定法官期间，如有危害国家安全言行的，终止其指定法官资格。在裁判法院、区域法院、高等法院和终审法院就危害国家安全犯罪案件提起的刑事检控程序应当分别由各该法院的指定法官处理。”<sup>㉛</sup>参见《反中乱港势力抹黑香港国安法的“新装”与“老调”》，《新华每日电讯》2020 年 7 月 12 日；《香港一些人要避免政治化解读国安法》，《环球时报》2020 年 7 月 7 日。<sup>㉜</sup>参见许崇德：《略论香港特别行政区的政治制度》，《中国人民大学学报》1997 年第 6 期。<sup>㉝</sup>①④参见《香港国安法落地实施的重要一步》，《新华每日电讯》2020 年 7 月 9 日。<sup>㉞⑲</sup>参见《香港法律界：香港大律师公会涉港国安立法声明完全缺乏法理依据》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/gaogao/2020-05/27/c\\_1126041364.htm](http://www.xinhuanet.com/gaogao/2020-05/27/c_1126041364.htm)，2020 年 5 月 27 日。<sup>㉟</sup>参见马静：《田飞龙：护国安才能最大程度保人权》，《香港文汇报》2020 年 7 月 2 日。

责任编辑：林 墨

## Legal Interpretation of National Security Legislation in Hong Kong

Zhao Xuehan

**Abstract:** Since June 2019, Hong Kong rioters have colluded with foreign forces to wantonly carry out violent activities. In the name of demonstrations, they have carried out smashing, looting and burning. This kind of chaos is constantly unfolding in the Hong Kong Special Administrative Region, which seriously disrupts the normal life of Hong Kong residents. At the same time, it also reveals that there are legal loopholes and hidden dangers in the maintenance of national security in the Hong Kong Special Administrative Region. At the critical moment when national security is under serious threat, the Standing Committee of the National People's Congress has formulated the Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region, which not only conforms to the basic legal principle that the legislative power of safeguarding national security is the power of the central government, but also demonstrates the responsibility of the NPC and its Standing Committee in exercising key powers in accordance with the law. In terms of specific system design, this law aims to severely punish a very small number of criminals who commit acts endangering national security, effectively protect the fundamental rights and freedoms of the majority of the Hong Kong residents who love their country and Hong Kong, and fully respect the independent judicial power of Hong Kong Special Administrative Region. Facts have proved that the act of the Standing Committee of the National People's Congress in enacting the law is undoubtedly legitimate.

**Key words:** national security legislation; fundamental rights; judicial independence