

# 国家安全立法：现状与展望

全国人大常委会法制工作委员会

全国人大常委会香港澳门基本法委员会

张 勇

## 一、什么是国家安全

国家安全是国家的头等大事，也是国家存在和发展的前提条件。维护国家安全，是中央政府的首要责任，也是地方政府的基本义务。

中央政府的首要责任主要体现在三个方面：一是确定统一的国家安全标准，在一国范围内的任何地方，适用同一套国家安全标准；二是防患于未然，对于危害国家安全的行为和活动，防范为先、及时制止、严厉惩治；三是动态评估可能出现的国家安全风险，及时采取有效措施加以化解。

以上有关国家安全的原则要点，古今中外，概莫能外。

## 二、我国的国家安全法律制度

要理解现代中国，必须先了解近代中国。

近代中国史，就是一部备受欺凌、毫无国家安全的历史。从 1840 年中英第一次鸦片战争开始，到 1945 年日本侵华战争结束，外国侵略中国的战争就没有停止过。而每一场战争的结果，要么是被迫签订不平等条约割地、赔款，要么是国

土沦陷、生灵涂炭。近代中国一百年间，被迫签订不平等条约超过 740 个，仅八国联军侵略中国而被迫签订的《辛丑条约》赔款本息几近十亿两白银，被割占的领土约 330 万平方公里。一百年间，中国非正常死亡人口近 3 亿人，为民族独立而牺牲的烈士达 2000 多万人。因此，1949 年成立中华人民共和国，既是历史的选择，更是人民的选择。对于中国人民来说，民族独立、国家安全，弥足珍贵、格外珍惜。

新中国成立后，依然面临着严峻的国家安全形势。1949 年刚刚建国，西方国家就对新中国进行全面封锁；1950 年，美国第七舰队进入台湾海峡，阻止统一台湾；1950 年至 1975 年，朝鲜战争、越南战争相继在我国周边爆发；1962 年我国还与印度爆发了边境冲突。这一时期，国家维护国家安全主要是通过政治、外交、军事等手段。

1978 年改革开放后，维护国家安全进入法治化时代。此后又可以分为两个阶段：第一阶段是填补空白，第二阶段是系统构建。

第一阶段从 1978 年至 2014 年，国家先后制定了一系列维护国家安全方面的法律，从无到有填补维护国家安全法律的空白，包括：刑法、国家安全法、国防动员法、反分裂国家法、国防法、领海及毗连区法、兵役法、戒严法、突发事件应对法、香港特别行政区驻军法、澳门特别行政区驻军法等。

2014年，经过几十年的改革开放，中国面临的国际国内局势发生了很大变化，国家安全风险也出现了新情况新问题。为此，国家提出了总体国家安全观，将国家安全分为传统安全和非传统安全。传统安全，包括政治安全（包括政权安全）、国土安全、军事安全。非传统安全，包括金融安全、生物安全、网络安全、核安全等方面。

在总体国家安全观的指导下，这些年国家已经制定了一系列维护国家安全的法律，包括：新的国家安全法、反间谍法、国家情报法、军事设施保护法、国防交通法、网络安全法、密码法、核安全法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法等。同时，还有一些维护国家安全的法律已经列入立法规划、正在制定过程中，包括：生物安全法、陆地国界法、数据安全法、原子能法、海洋基本法、航天法、出口管制法、粮食安全保障法等。

### 三、基本法构建的国家安全机制

经过四年八个月起草的香港基本法，对香港维护国家安全问题作出系统化的构建，形成了完整的体制机制，并不仅限于第23条立法。

要了解这一机制，需要先讲讲“一国两制”的基本内涵。“一国两制”的根本宗旨有两方面，一是维护国家主权统一和领土完整，二是保持香港长期繁荣和稳定。这两点如车之两轮，鸟之双翼，缺一不可。

基本法是“一国两制”的法律化。起草基本法就是要把“一国两制”的根本宗旨制度化、法律化。因此，基本法 160 条所构建的特别行政区制度，始终贯穿着两个基本原则：一是实行中央授权下的高度自治，即基本法第 2 条的规定，全国人大授权香港特区实行高度自治；二是以爱国者为主体的“港人治港”。何谓爱国者？就是邓小平先生提出三个标准：尊重自己民族、诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权、不损害香港的繁荣和稳定。

对于基本法设计的香港维护国家安全机制，可以从原则、中央、特区三个层面加以理解：

**1、原则层面。**体现在两个条文：第 1 条，香港是中华人民共和国不可分离的部分。这一条明确了香港的宪制地位，即它是国家中的一部分，不具有独立实体地位。第 12 条，香港是直辖于中央政府的地方行政区域。这一条明确了香港特区的地方政府属性，负有维护国家安全的基本义务。

**2、中央层面。**体现在以下条文：一是第 13 条和第 14 条，规定中央负责香港的外交事务和防务。二是第 18 条第 3 款，规定全国人大常委会可以作出决定，将三类全国性法律列入基本法附件三在香港实施：国防、外交、其他不属于特区自治范围的全国性法律。三是第 18 条第 4 款，规定在两种情况下中央人民政府可以发布命令将任何全国性法律在香港实施：一种情况是全国人大常委会决定宣布战争状态；

另一种情况是香港特区内发生特区政府不能控制的危及国家统一或安全的动乱，全国人大常委会宣布香港进入紧急状态。

**3、特区层面。**体现在两方面：一是香港原有法律中维护国家安全的内容继续保留。香港原有法律，按照 1997 年 2 月全国人大常委会作出的《处理香港原有法律的决定》，经适应化后可采用香港特区法律。二是基本法第 23 条规定香港“应自行立法禁止”七类危害国家安全的行为和活动。但这七类行为和活动远不能涵盖国家安全立法的全部内容，而且，第 23 条的规定是义务条款而非授权条款。

时至今日，香港特区维护国家安全的法律制度仍是空白，原有法律中有关维护国家安全的法律至今没有完成适应化，《刑事罪行条例》中“英女皇陛下”仍然赫然在目。基本法第 23 条立法也没有完成，而且立法面临着很大的困难。在执行机制方面，特区没有设立专门的维护国家安全机构，中央也没有派驻专门的维护国家安全机构。而近年来，香港面临的国家安全风险日益凸显，甚至“港独”势力冒起。在这种情况下，中央不得不考虑尽快建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制。

解决香港出现的国家安全风险，中央可以有多种选项，如由全国人大作出有关决定，由全国人大常委会将全国性法律列入基本法附件三在特区实施，制定法律，修改法律，解

释法律，以及中央人民政府向行政长官发布指令等。经过仔细权衡利弊，从坚持和完善“一国两制”制度体系的高度出发，中央最终选择了“决定+立法”的方式。

#### 四、全国人大“5·28”决定的宪法依据

5月28日，全国人民代表大会作出《关于建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》（5·28决定）。要理解这一决定，首先应当了解国家的人民代表大会制度。

根据我国宪法，我国的根本政治制度是人民代表大会制度。全国人民代表大会是最高国家权力机关，行使主权权力，即对内最高权、对外独立权和自卫权。宪法第62条规定了全国人民代表大会的职权，如第1项修改宪法，第2项监督宪法的实施，第14项决定特别行政区的设立及其制度，**第16项应当由最高国家权力机关行使的其他职权**。宪法第67条规定了全国人大常委会的职权，如第1项解释宪法，第4项解释法律，第22项全国人民代表大会**授予**的其他职权。宪法第89条规定了国务院的职权，如第1项规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令，第10项领导和管理国防建设事业，第18项全国人民代表大会和全国人大常委会**授予**的其他职权。

**关于5·28决定的内容：**第1条明确了坚持“一国两制”，坚持依法治港，维护宪制秩序，防范制止惩治危害国家的行

为和活动。这是全国人大在行使对内最高权。第 2 条规定，反对并反制外来干预，防范制止惩治外部危害国家安全的活动。这是行使对外独立权和自卫权。第 3 条明确香港特区宪制责任，要求特区尽早完成立法，要求特区政权机关履行，维护国家安全的职责。这是行使宪法监督权。第 4 条要求特区建立维护国家安全执行机制，要求中央有关机关在香港特区设立机构，履行职责。这是行使制度构建权。第 5 条要求行政长官定期就国家安全情况向中央人民政府提交报告。这是完善基本法有关行政长官向中央人民政府负责的执行机制。第 6 条授权全国人大常委会制定相关法律，在香港公布实施，这是因应香港出现的国家安全新情况新风险，授权立法。

全国人大作决定是非常慎重的。香港回归之前，全国人大关于香港问题共作出过 8 次决定，分别是关于批准中英联合声明的决定、关于成立香港特区基本法起草委员会的决定、关于设立香港特别行政区的决定、关于香港特别行政区基本法的决定、关于香港特区第一届政府和立法会产生办法的决定、关于设立全国人大常委会香港基本法委员会的决定、关于设立香港特区筹备委员会的准备工作机构的决定、关于香港特区筹备委员会工作报告的决议。香港回归之后，全国人大仅对香港问题作过一次决定，即《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》。全国人大作为最高国家权力机关，它的决定具有不容置疑的法律效力。

全国人大的决定和法律都具有法律效力，但其规定的事项是不同的：决定通常是宣示立场，确立原则，决定事项，明确授权；法律则是系统构建制度，设定权力（权利），明确义务，订立罚则（责任）。全国人大此次决定授权全国人大常委会专门就香港维护国家安全制定相关法律，而不是简单地将有关的全国性法律列入基本法附件三适用到香港，充分体现了中央对香港特区的信任和对两种制度的尊重。在下一步全国人大常委会制定相关法律过程中，将会按照国家宪法和立法法的要求，坚持民主立法、依法立法，同时也会兼顾两种法律制度的差异，确保有关法律能够有效维护国家安全，切实保障市民合法权益。

完