

國家安全立法：現狀與展望

全國人大常委會法制工作委員會

全國人大常委會香港澳門基本法委員會

張 勇

一、什麼是國家安全

國家安全是國家的頭等大事，也是國家存在和發展的前提條件。維護國家安全，是中央政府的首要責任，也是地方政府的基本義務。

中央政府的首要責任主要體現在三個方面：一是確定統一的國家安全標準，在一國範圍內的任何地方，適用同一套國家安全標準；二是防患於未然，對於危害國家安全的行為和活動，防範為先、及時制止、嚴厲懲治；三是動態評估可能出現的國家安全風險，及時採取有效措施加以化解。

以上有關國家安全的原則要點，古今中外，概莫能外。

二、我國的國家安全法律制度

要理解現代中國，必須先了解近代中國。

近代中國史，就是一部備受欺凌、毫無國家安全的歷史。從 1840 年中英第一次鴉片戰爭開始，到 1945 年日本侵華戰爭結束，外國侵略中國的戰爭就沒有停止過。而每一場戰爭的結果，要麼是被迫簽訂不平等條約割地、賠款，要麼是國

土淪陷、生靈塗炭。近代中國一百年間，被迫簽訂不平等條約超過 740 個，僅八國聯軍侵略中國而被迫簽訂的《辛丑條約》賠款本息幾近十億兩白銀，被割佔的領土約 330 萬平方公里。一百年間，中國非正常死亡人口近 3 億人，為民族獨立而犧牲的烈士達 2000 多萬人。因此，1949 年成立中華人民共和國，既是歷史的選擇，更是人民的選擇。對於中國人民來說，民族獨立、國家安全，彌足珍貴、格外珍惜。

新中國成立後，依然面臨著嚴峻的國家安全形勢。1949 年剛剛建國，西方國家就對新中國進行全面封鎖；1950 年，美國第七艦隊進入台灣海峽，阻止統一台灣；1950 年至 1975 年，朝鮮戰爭、越南戰爭相繼在我國周邊爆發；1962 年我國還與印度爆發了邊境衝突。這一時期，國家維護國家安全主要是通過政治、外交、軍事等手段。

1978 年改革開放後，維護國家安全進入法治化時代。此後又可以分為兩個階段：第一階段是填補空白，第二階段是系統構建。

第一階段從 1978 年至 2014 年，國家先後制定了一系列維護國家安全方面的法律，從無到有填補維護國家安全法律的空白，包括：刑法、國家安全法、國防動員法、反分裂國家法、國防法、領海及毗連區法、兵役法、戒嚴法、突發事件應對法、香港特別行政區駐軍法、澳門特別行政區駐軍法等。

2014年，經過幾十年的改革開放，中國面臨的國際國內局勢發生了很大變化，國家安全風險也出現了新情況新問題。為此，國家提出了總體國家安全觀，將國家安全分為傳統安全和非傳統安全。傳統安全，包括政治安全（包括政權安全）、國土安全、軍事安全。非傳統安全，包括金融安全、生物安全、網絡安全、核安全等方面。

在總體國家安全觀的指導下，這些年國家已經制定了一系列維護國家安全的法律，包括：新的國家安全法、反間諜法、國家情報法、軍事設施保護法、國防交通法、網絡安全法、密碼法、核安全法、反恐怖主義法、境外非政府組織境內活動管理法等。同時，還有一些維護國家安全的法律已經列入立法規劃、正在制定過程中，包括：生物安全法、陸地國界法、數據安全法、原子能法、海洋基本法、航天法、出口管制法、糧食安全保障法等。

三、基本法構建的國家安全機制

經過四年八個月起草的香港基本法，對香港維護國家安全問題作出系統化的構建，形成了完整的體制機制，並不僅限於第23條立法。

要了解這一機制，需要先講講“一國兩制”的基本內涵。“一國兩制”的根本宗旨有兩方面，一是維護國家主權統一和領土完整，二是保持香港長期繁榮和穩定。這兩點如車之兩輪，鳥之雙翼，缺一不可。

基本法是“一國兩制”的法律化。起草基本法就是要把“一國兩制”的根本宗旨制度化、法律化。因此，基本法 160 條所構建的特別行政區制度，始終貫穿着兩個基本原則：一是實行中央授權下的高度自治，即基本法第 2 條的規定，全國人大授權香港特區實行高度自治；二是以愛國者為主體的“港人治港”。何謂愛國者？就是鄧小平先生提出三個標準：尊重自己民族、誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權、不損害香港的繁榮和穩定。

對於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。體現在兩個條文：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。這一條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。體現在以下條文：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布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布戰爭狀態；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，全國人大常委會宣布香港進入緊急狀態。

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內容繼續保留。香港原有法律，按照 1997 年 2 月全國人大常委會作出的《處理香港原有法律的決定》，經適應化後可採用香港特區法律。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內容，而且，第 23 條的規定是義務條款而非授權條款。

時至今日，香港特區維護國家安全的法律制度仍是空白，原有法律中有關維護國家安全的法律至今沒有完成適應化，《刑事罪行條例》中“英女皇陛下”仍然赫然在目。基本法第 23 條立法也沒有完成，而且立法面臨着很大的困難。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。而近年來，香港面臨的國家安全風險日益凸顯，甚至“港獨”勢力冒起。在這種情況下，中央不得不考慮盡快建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制。

解決香港出現的國家安全風險，中央可以有多种選項，如由全國人大作出有關決定，由全國人大常委會將全國性法律列入基本法附件三在特區實施，制定法律，修改法律，解釋法律，以及中央人民政府向行政長官發布指令等。經過仔

細權衡利弊，從堅持和完善“一國兩制”制度體系的高度出發，中央最終選擇了“決定+立法”的方式。

四、全國人大“5·28”決定的憲法依據

5月28日，全國人民代表大會作出《關於建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（5·28決定）。要理解這一決定，首先應當了解國家的人民代表大會制度。

根據我國憲法，我國的根本政治制度是人民代表大會制度。全國人民代表大會是最高國家權力機關，行使主權權力，即對內最高權、對外獨立權和自衛權。憲法第62條規定了全國人民代表大會的職權，如第1項修改憲法，第2項監督憲法的實施，第14項決定特別行政區的設立及其制度，**第16項應當由最高國家權力機關行使的其他職權**。憲法第67條規定了全國人大常委會的職權，如第1項解釋憲法，第4項解釋法律，第22項全國人民代表大會**授予**的其他職權。憲法第89條規定了國務院的職權，如第1項規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令，第10項領導和管理國防建設事業，第18項全國人民代表大會和全國人大常委會**授予**的其他職權。

關於5·28決定的內容：第1條明確了堅持“一國兩制”，堅持依法治港，維護憲制秩序，防範制止懲治危害國家的行為和活動。這是全國人大在行使對內最高權。第2條規定，

反對並反制外來干預，防範制止懲治外部危害國家安全的活動。這是行使對外獨立權和自衛權。第3條明確香港特區憲制責任，要求特區盡早完成立法，要求特區政權機關履行，維護國家安全的職責。這是行使憲法監督權。第4條要求特區建立維護國家安全執行機制，要求中央有關機關在香港特區設立機構，履行職責。這是行使制度構建權。第5條要求行政長官定期就國家安全情況向中央人民政府提交報告。這是完善基本法有關行政長官向中央人民政府負責的執行機制。第6條授權全國人大常委會制定相關法律，在香港公布實施，這是因應香港出現的國家安全新情況新風險，授權立法。

全國人大作決定是非常慎重的。香港回歸之前，全國人大關於香港問題共作出過8次決定，分別是關於批准中英聯合聲明的決定、關於成立香港特區基本法起草委員會的決定、關於設立香港特別行政區的決定、關於香港特別行政區基本法的決定、關於香港特區第一屆政府和立法會產生辦法的決定、關於設立全國人大常委會香港基本法委員會的決定、關於設立香港特區籌備委員會的準備工作機構的決定、關於香港特區籌備委員會工作報告的決議。香港回歸之後，全國人大僅對香港問題作過一次決定，即《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》。全國人大作為最高國家權力機關，它的決定具有不容置疑的法律

效力。

全國人大的決定和法律都具有法律效力，但其規定的事項是不同的：決定通常是宣示立場，確立原則，決定事項，明確授權；法律則是系統構建制度，設定權力（權利），明確義務，訂立罰則（責任）。全國人大此次決定授權全國人大常委會專門就香港維護國家安全制定相關法律，而不是簡單地將有關的全國性法律列入基本法附件三適用到香港，充分體現了中央對香港特區的信任和對兩種制度的尊重。在下一步全國人大常委會制定相關法律過程中，將會按照國家憲法和立法法的要求，堅持民主立法、依法立法，同時也會兼顧兩種法律制度的差異，確保有關法律能夠有效維護國家安全，切實保障市民合法權益。

完