

《維護國家安全條例》 與「一國兩制」的關係

保一國兩制 還香港穩定





香港基本法基金會

「香港基本法基金會」是於2006年成立的慈善機構。
本中心旨在推廣《憲法》、《基本法》、《國安法》及「一國兩制」以及團結香港學生以友愛合作精神，在同學間推廣文、康、體活動，並提倡：放眼世界、認識祖國、關心社會及爭取進步。

會長：葉國華教授

首席顧問：黃玉山教授 · GBS,JP

主席：李浩然博士 · MH,JP

顧問：謝偉俊議員 · JP

姚柏良議員 · MH,JP

伍德基校長

李乃堯先生 · MH

徐海山先生 · MH

區志堅博士

法律顧問：林峰律師 · MH

胡慶怡女士

秘書長：侯叔祺先生 · BBS

《維護國家安全條例》與「一國兩制」的關係

編輯委員會：侯叔祺先生 · BBS

張揚黎先生

李文杰先生

張國樑先生

胡慶怡女士

出版日期：2025年3月

ISBN：978-988-70922-3-0

☎ (852) 3923 9731

☎ (852) 6361 6501

☎ (852) 2662 3500

🌐 www.hkblsc.org

✉ info@hkblf.org

📍 九龍新蒲崗大有街1號勤達中心1507室

目錄

(一) 「一國兩制」的具體含義	04
(二) 國家安全與「一國兩制」	05
(三) 《維護國家安全條例》立法歷史	06
(四) 《條例》立法原則	07
(五) 《條例》內容簡介	07
(六) 《條例》立法的圓滿完成是香港「一國兩制」實踐進程中的 里程碑事件	08
(七) 《條例》立法呈現鮮明特點，體現了「一國」與「兩制」的 高度有機結合	09
(八) 《條例》吸收國際條約精神與世界普通法精華	10
(九) 《條例》立法活動廣泛凝聚社會共識，體現了「一國兩制」 下的「愛國者治港」的積極性	11

（一）「一國兩制」的具體含義

「一國兩制」全稱「一個國家，兩種制度」。在一個統一的國家，國家的主體部分實行社會主義制度，在這個前提下，允許特定地區保持原有資本主義制度的生活方式長期不變。「一國兩制」最早是為了解決臺灣問題提出的。1982年12月4日，全國人大通過1982年《中華人民共和國憲法》，新增第31條：「國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。」同時，《憲法》第62條規定，全國人民代表大會擁有權「決定特別行政區的設立及其制度。」「一國兩制」在國家憲法中的法律依據得以確定。香港回歸祖國後，「一國兩制」由科學構想變成生動現實。

「一國」是實行「兩制」的前提和基礎。「一國兩制」下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，香港特別行政區擁有高度自治權。中央的全面管治權既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。中央的全面管治權體現在多個方面。例如，全國人大決定香港特別行政區的設立，制定香港基本法以規定在香港特別行政區實行的制度，並擁有基本法的修改權。全國人大常委會擁有香港基本法的解釋權。香港特別行政區依法實行高度自治，充分行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

（二）國家安全與「一國兩制」

依照美國學者羅賓遜（Thomas W. Robinson）對國家利益的劃分，國家安全是國家利益中的核心利益（core interests）。縱觀世界，世界各國國家安全立法均屬中央事權，且立法權都屬於各國的最高立法機構。例如，美國雖然作為聯邦制國家，但其《1947年國家安全法》是由國會通過，沒有任何一個州可以在國家安全方面獨立立法。而在英國，對於涉及國家主權的國家安全立法，也只有議會才享有立法權。

一國之內，無論什麼地方，維護國家安全是共同的責任，沒有「兩制」之分。但「一國兩制」下的香港維護國家安全的具體法律制度設計、法律標準可以與內地有所不同。

鄧小平先生在1987年4月16日會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時指出，「中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情。」中央政府遵循「一國兩制」、「高度自治」的基本原則，並充分尊重香港市民的言論自由，但如果這種言論演變為行動，中央政府為了維護國家安全依然保留進行干預的權力和能力。也正是在維護國家安全，同時尊重「一國兩制」、「高度自治」的思想下，《基本法》中寫進了第23條。最終呈現出的條文表述為：「第23條 香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、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，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」

國家安全本屬於中央事權。但1990年《基本法》通過時寫入特區自行立法保衛國家安全的第23條，體現了中央對特區的高度信任和充分尊重。事實一再證明，中央始終按照「一國兩制」的方針解決特區治理中遇到的種種問題，在處理國家安全問題上也不例外。

（三）《維護國家安全條例》立法歷史

從英國1841年佔領香港開始，到1997年中國對香港恢復行使主權，港英政府制定了一大批具有「國家安全」性質的普通法律，包括：《社團條例》《煽動刊物條例》《緊急情況規例條例》《印刷人及出版人條例》《公安條例》《刑事罪行條例》等等。雖然其頒佈的最主要目的是維護英國對香港的管治，並對華人抗爭具有一定打壓性，但在特定時期，這些普通法律確實對維護香港社會安全與穩定發揮了作用。1997年生效的《基本法》第8條規定，香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法，除同本法相抵觸或經香港特別行政區的立法機關作出修改者外，予以保留。

自香港回歸以來，因為境外勢力干預與國內政治影響等種種因素，「23條」立法過程坎坷，經歷多番拉鋸。2019年，香港「反修例運動」局勢動盪，國家安全、社會穩定，均遭到嚴重破壞。維護國家安全屬於中央事權，在這樣緊急的情況下，中央審時度勢，果斷制定並通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（「《香港國安法》」），還香港穩定，有力維護了「一國兩制」。《香港國安法》的制定，使得香港社會由亂到治，也為基本法「23條」立法掃除了主要障礙。其中第7條再次重申，特區有完成有關於維護國家安全的本地立法的憲制責任。

2024年3月19日，香港特區立法會全票通過《維護國家安全條例》。3月23日，《條例》正式刊憲生效。回歸祖國近27年後，香港特區順利完成基本法第23條立法，標誌著香港履行維護國家安全憲制責任取得重大進展，補齊了特區維護國家安全制度機制的短板，在新時代新征程「一國兩制」事業發展進程上具有重要里程碑意義。

（四）《條例》立法原則

《條例》符合三個原則，並已經寫入書面條文（《條例》第2條），這三個原則是：

- （1）「一國兩制」方針的最高原則，是維護國家主權、安全和發展利益；
- （2）尊重和保障人權，依法保護根據《基本法》和兩個國際公約適用於特區所規定享有的權利和自由，即《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於特區所規定享有的言論、新聞、出版、結社、集會、遊行、示威等的權利和自由，都依法獲得保障；及
- （3）對於危害國家安全的行為和活動，應當按法治原則堅持積極防範，依法制止和懲治。

（五）《條例》內容簡介

《國安條例》分為開篇的「弁言」和正文9個部分。9個部分按照順序分別為：

- （1）導言；
- （2）叛國等；
- （3）叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的作為等；
- （4）與國家秘密及間諜活動相關的罪行；
- （5）危害國家安全的破壞活動等；
- （6）危害國家安全的境外干預及從事危害國家安全活動的組織；
- （7）與維護國家安全相關的執法權力及訴訟程序等；
- （8）維護國家安全機制及相關保障；
- （9）相關修訂。

其中，開篇的「弁言」列明了立法宗旨、立法依據等背景資料。第一部分「導言」列明了條例的原則、條例內特定用語的釋義等等；第二到第六部分規定了5類具體的破壞國家安全的罪名；第七、八部分規定了特區維護國家安全的程式性事項、機制保障；第九部分則是為了保證特區維護國家安全法律之間的協調性，對其他法例進行回應的修訂。

香港特別行政區現任行政長官李家超先生在立法會通過《維護國家安全條例草案》的發言表示，「《維護國家安全條例》讓香港可以有效防範、制止和懲治間諜活動、外國情報單位的陰謀陷阱和敵對勢力的滲透破壞。我們可有效防範『黑暴』、『顏色革命』；可有效防範『港獨』和暴力破壞，我們不需要再擔心破壞分子『攞炒』香港、破壞公共設施、擲汽油彈、縱火、毆打不同意見的市民，把香港推到深淵，摧毀香港多年的建設。香港的市民從今開始都不會再經歷這些傷害和悲痛。」

(六) 《條例》立法的圓滿完成是香港「一國兩制」實踐進程中的里程碑事件

「23條」立法的完成，標誌著香港特區維護國家安全法律體系的建成和香港「一國兩制」法律秩序建構的完成，為「一國兩制」行穩致遠提供了更加堅實的制度保障。「23條」立法是中央基於對香港特區的充分信任而賦予特區的一項權力和重大憲制責任。

眾所周知，2019年「修例風波」暴露出特區維護國家安全的重大風險和維護國家安全法律制度的巨大缺口。中央果斷通過「決定+立法」的方式制定實施《香港國安法》，規定特區維護國家安全的基本法律制度和執行機制，推動香港實現由亂到治重大轉折。但是，《香港國安法》並未覆蓋《基本法》第23條規定的全部危害國家安全的行為和活動。制定實施《條例》，進一步健全了特區維護國家安全的制度機制，填補了香港維護國家安全的漏洞短板，使特區能夠全面有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

《香港國安法》規管的4類罪行	《維護國家安全條例》規管的5類罪行
分裂國家罪	叛國
顛覆國家政權罪	叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的作為
恐怖活動罪	與國家秘密及間諜活動相關的罪行
勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪	危害國家安全的破壞活動
	危害國家安全的境外干預及從事危害國家安全活動的組織

《條例》和《香港國安法》以及與之相貫通的其他法律共同構成香港維護國家安全的法律體系，也標誌著「一國兩制」法律秩序建構的完成，落實了「一國兩制」的制度基礎，必將更有力保障「一國兩制」行穩致遠。

(七) 《條例》立法呈現鮮明特點，體現了「一國」與「兩制」的高度有機結合

香港是國家的一個地方行政區域（《基本法》第12條），因此在維護國家安全的基本理念、制度內容上應與國家保持一致，這是「一國」的要求。將維護國家主權、安全和發展利益作為「一國兩制」最高原則寫入《條例》，引入體現總體國家安全觀，參考使用《中華人民共和國國家安全法》關於「國家安全」的定義和《中華人民共和國保守國家秘密法》對「國家秘密」的定義等，就是充分體現。

《條例》也充分尊重「一國兩制」下香港實行的普通法制度。《條例》在立法方式、體例、內容、語言等涉及立法的各個方面，都充分體現了普通法的特點。

《條例》採用普通法制度下常用的法律草擬方式和習慣訂立，充分吸收香港社會熟悉的現行法律規定，條文按現行普通法慣常用語編寫。

例如，除了實體罪行、程式性機制性規定外，還規定了弁言、導言和「相應修訂」等；幾乎每部分乃至每分部都有大量就關鍵用語和概念的詳細釋義，包括清楚訂明「國家秘密」的7個範疇；關於每項罪行均清晰訂明犯罪意圖和具體行為等構成要素，並就有關罪行可適用的例外情況及免責辯護作清楚規定；刑罰制定方面採用普通法一貫做法訂立具有阻嚇力的最高刑罰，而不規定最低刑罰；在程式性規定方面更是充分體現了普通法重視程式和法院角色的特點，在調查、起訴、密判和刑罰執行各環節予以清晰規定等。《條例》也充分尊重香港高度自由開放的社會文化氛圍。例如，在多項罪行條文中引入了公眾利益辯護等免責辯護條款。

（八）《條例》吸收國際條約精神與世界普通法精華

《公民權利和政治權利國際公約》《經濟、社會與文化權利的國際公約》自1976年生效起一直適用於香港。有關條文自1997年7月1日香港主權回歸之後，繼續生效。《基本法》第39條規定，《公民權利和政治權利國際公約》《經濟、社會與文化權利國際公約》和國際勞工公約適用於香港的有關規定繼續有效，通過香港特別行政區的法律予以實施。

《條例》第2條確立了三項立法原則，即「一國兩制」方針的最高原則是維護國家主權、安全與發展利益、尊重和保障人權與法治原則。其中，尊重和保障人權不僅作為立法原則，也是平衡國家安全和人權保障的基本準則。

《條例》維護國家安全與人權保障之間的平衡，保障香港居民根據《基本法》《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於特區的有關規定，享有言論、新聞、出版、結社、集會、遊行、示威等各項權利和自由。《條例》在彌補香港特區維護國家安全制度缺口的同時，積極回應香港特區社會各界關於人權保障的合理關切，將尊重和保障人權原則體現在整個《條例》之中，並通過具體條文確立國家安全和人權保障之間的平衡。

同時，《條例》順應世界各國維護國家安全立法趨勢，積極借鑒其他國家特別是普通法國家同類立法最新成果和有益經驗，與國際通行做法及規則相接軌。刑事罪名方面，《條例草案》新增的罪名，在有關普通法國家中均有相應或類似規定。比如，「境外干預」「參加或支援境外情報組織，或接受其提供的利益」「危害國家安全的破壞活動」等罪行，參考了英國的《2023年國家安全法》、澳洲的《2018年國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法》、新加坡的《2021年防止外來干預（對應措施）法》等。更值得指出的是，《條例》在借鑒時不是照搬照抄，而是採用更高的人權保護標準。

（九）《條例》立法活動廣泛凝聚社會共識，體現了「一國兩制」下的「愛國者治港」的積極性

23條規定的危害國家安全的行為和活動自行立法，充分體現中央對「一國兩制」的誠意、對香港特區的信任和對香港普通法的尊重。在中央的信任尊重下，在此次立法的整個過程中，香港社會各界各方面充分發揮當家人的積極性、主動性、創造性，展現出充分的自覺、高度的認同和堅定的意志，確保了23條立法的順利圓滿完成。

特別是，特區政府自覺擔當起第一責任人的角色，積極履行憲制責任，專責部門和主要官員與其他部門的相關人員通力協作、全力以赴，形成有條不紊紮實推進各項工作的強大合力；立法會全力高效開展審議工作，與特區政府充分溝通協調，行政立法朝著同一個目標密切配合；社會各界積極動員起來，形成23條立法「必須立、盡快立」的廣泛共識和主流聲音，為完成立法提供了堅實的社會基礎。這種在「愛國者治港」原則下形成的萬眾一心、眾志成城的嶄新氣象，在香港特區前所未有。同時，立法程式嚴謹規範、公開透明、緊張有序。

正式啟動立法程式前，特區政府依例舉行公眾諮詢，期間籌辦了近30場諮詢會，本地和國際各界人士約3,000人次參與。特區政府共收到13,000餘份意見，及時細緻整理並作出針對性回應，然後公諸立法會網站。立法程式嚴格遵循法律規定，條例草案刊憲公佈，立法會首讀、二讀、三讀，各個環節全部履行，合理合法。

香港的高水準法治舉世公認，在由亂到治過程中經受住了考驗，有力維護了香港法治尊嚴，得到社會一致肯定。《條例》通過後，香港特區執法、檢控、司法部門一定會秉持一貫的高水準，嚴格按照香港法治特別是普通法制度貫徹落實。有理由相信，《條例》一定能夠保國家安全、保「一國兩制」、保香港繁榮發展、保香港全體居民人權自由，保所有外來投資者利益，為香港高質量發展和高水準開放保駕護航，為「一國兩制」行穩致遠提供堅實保障。



香港基本法基金會

 (852) 3923 9731

 (852) 6361 6501

 (852) 2662 3500

 www.hkblsc.org

 info@hkblf.org

 九龍新蒲崗大有街1號勤達中心1507室