

# 港區國安法體現中央信任保證有效實施

全國人大常委會法工委向人大常委會作港區國安法草案說明，新華社公布了草案主要内容。港區國安法草案充分考慮香港維護國家安全的現實需要和具體情況，既強調中央根本責任，也突出了香港主體責任，統籌了制度安排，兼顧了兩地差異。草案內容做到「四個最大程度」：最大程度信任依靠特區、最大程度保障人權、最大程度兼顧普通法特點、最大程度保證法律有效實施，充分顯示港區國安法兼顧兩地差異，努力達成對「一國兩制」的健全完善；同時，中央保留在「特定情形下」實行管轄的必要權力，確保港區國安法不會成為「無牙老虎」，並且通過駐港國安公署和特區國安委，保障港區國安法能切實有效執行。

港區國安法草案，首先在最大程度信任依靠香港特區。立法啓動以來，本港有聲有譽，本港法律制度被破壞，「一國兩制」會受到衝擊甚至嚴重傷害。草案明確了依據「香港主權法」的原則，相關案件由本港警方執法，律政司檢控，法庭審理，形成香港「一條龍式」執行國安法。

國家安全屬於國家事權，按照國際慣例，任何主權國家的中央政府對國家安全都負有首要和最終責任，世界上也沒有一個國家將維護國家安全事務交給地方處理。本次立法規定，處理維護國家安全的絕大部分工作，

包括執法、檢控和司法工作都由特區完成，絕大多數案件都交給特區辦理。草案強調，中央實行管轄的案件只是「特定情形下」的情況之及少。換句話說，只是在特區對危害國家安全的案件「管不了」、「管不好」情況下，中央才會實施管轄，絕大多數情況下不會取代香港特區有關機構的責任，也不會影響特區依據基本法享有的獨立的司法權和終審權。這些安排，說明港區國安法立法充分考慮了「一國兩制」原則和「港人治港」、高度自治，充分信任特區。

正如人大常委會法工委主任沈春耀指出，本次立法，中央充分考慮了香港維護國安的現實需要和特區的實際情況，明確在香港特區維護國家安全，特區擔負主要責任。「這方面絕大部分工作，包括執法檢控和司法工作都由特區去完成，絕大多數案件都交給特區辦理。充分體現了『一國兩制』原則，體現了對香港法律的尊重。」

其次，是最大程度地保障香港人權。港區國安法推出後，本港的人權自由能否保障，亦是公眾關注的焦點之一。草案明文規定，國安法必須保障人權，並要受到基本法、《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》規範，保障言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由；作為

基本人權的法律保障，草案規定了通行的法律原則，包括無罪假定、一罪不能二審等等；草案還指出，駐港國家安全公署應當嚴格依法履行職責，依法接受監督，不得侵害任何個人和組織的合法權益；駐港國家安全公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港特別行政區法律。由此可見，港區國安法盡量自我約束權力，最大程度保障香港的人權，消除港人及外界對法會否侵犯人權的擔憂。

第三，是最大程度兼顧普通法特點。港區國安法是依據內地還是香港的法律原則來處理，同樣備受關注。草案指出，「防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，應當堅持法治原則。法律規定為犯罪行為的，依照法律定罪處刑；法律沒有規定為犯罪行為的，不得定罪處刑。任何人未經司法機關判罪之前均假定無罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利。任何人已經司法程序被最終確定有罪或者宣告無罪的，不得就同一行為再予審判或者懲罰。」國安法區分不同情形，分別規定四類犯罪行為的刑罰。這些均是本港普通法之下通用的法治原則。

港區國安法立法既考慮與全國性法律的銜接，也盡可能採用普通法的原則和標準，兼顧香港法律制度和司法體制的特殊性，在法

律概念、用詞用語和立法方式等方面都考慮香港社會的認受性。可以說，港區國安法因為與本港法治原則的良好相容性，不僅不會削弱、而且會強化香港的法治。

第四，是最大程度保證法律有效實施。維護國家安全是中央和香港的共同責任，草案從國家和香港兩個層面、法律制度和執行機制，作出了系統的明確規定：

立法明確香港在維護國家安全上的憲制責任和主要責任，明確維護國家安全的主體是香港特區，包括設立特區國家安全委員會和警務處設立維護國家安全的部門等，絕大多數案件交由特區審理。同時，中央保留在「特定情形下」實行管轄的權力，當香港出現嚴重危害國家安全行為、特區又無法有效執法司法的情況下，中央駐港國家安全公署和國家有關機關就必須依法行使管轄權。草案附則還規定：香港本地法律與國安法不一致的，適用國安法規定；國安法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。

這些安排是中央擁有、實施全面管治權的重要體現，有利於加強香港維護國家安全的執法和司法工作，有利於避免出現基本法第十八條第四款規定的緊急狀態情形，為香港長治久安、保持長期繁榮穩定設下「保險線」。



# 人大法工委關於港區國安法草案的說明

新華社北京 6月20日電 受委員長會議委託，全國人大常委會法制工作委員會負責人6月18日向十三屆全國人大常委會第十九次會議作關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法（草案）》的說明，摘要如下。

制定香港特別行政區維護國家安全法是貫徹黨的十九屆四中全會精神、落實《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》的重要任務。

2020年5月28日，十三屆全國人大三次會議通過了《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》（以下簡稱《決定》），自公布之日起施行。這是最高國家權力機關貫徹黨的十九屆四中全會精神，根據憲法和香港基本法的有關規定，適應新的形勢和需要，堅持和完善「一國兩制」制度體系，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的重大制度安排，為下一步制定相關法律提供了憲制依據。《決定》第六條規定：「授權全國人民代表大會常務委員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，切實防範、制止和懲治任何分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動等嚴重危害國家安全的行為和活動以及外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動。全國人民代表大會常務委員會決定將上述相關法律列入《中華人民共和國香港特別行政區基本法》附件三，由香港特別行政區在當地公布實施。」在今年全國兩會期間，許多全國人大代表、全國政協委員和有關方面都提出，全國人大常委會應根據全國人大的有關決定盡快制定香港特別行政區維護國家安全的相關法律，推進香港特別行政區維護國家安全制度機制建設，確保相關法律在香港特別行政區有效實施。

十三屆全國人大三次會議《決定》草案的說明中明確了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必須遵循和把握好的五條基本原則，即：堅決維護國家安全、堅持和完善「一國兩制」制度體系、堅持依法治港、堅決反對外來干涉、切實保障香港居民合法權益。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《決定》中作出了基本規定。即將制定的香港特別行政區維護國家安全的相關法律，是十三屆全國人大三次會議精神和《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。

近一段時間以來，中央有關部門認真開展相關法律草案起草工作，並多次聽取香港特別行政區行政長官林鄭月娥和有關主要官員對香港維護國家安全立法問題的意見建議。國務院港澳事務辦公室、中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室通過多種方式和渠



道聽取港區全國人大代表、港區全國政協委員和省級政協委員、香港社會各界代表人士、香港法律界人士等方面對國家相關立法的意見和建議，認真研究全國兩會期間全國人大代表、全國政協委員提出的相關意見和建議。在此基礎上，起草了香港特別行政區維護國家安全法草案。法律草案文本形成後，有關方面專門就草案徵求了香港特別行政區政府和有關人士的意見，認真研究香港特別行政區政府反映的意見建議，充分考慮香港特別行政區實際情況，本着能吸收盡量吸收的精神，對法律草案文本作了反覆修改完善。

全國人大常委會將盡快完成香港特別行政區維護國家安全的立法確定為立法工作中一項重要而緊迫的任務，抓緊相關工作。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等情況的匯報，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《決定》精神，是成熟可行的，決定將《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法（草案）》提請全國人大常委會審議。

## 起草香港特別行政區維護國家安全法草案遵循的指導思想和工作原則

研究起草香港特別行政區維護國家安全法，必須堅持以習近平新時代中國特色社會主義思想為指導，深入貫徹落實黨的十九屆四中全會精神和十三屆全國人大三次會議精神，根據憲法、香港基本法和全國人大《決定》的有關規定，全面、準確、有效行使全國人民代表大會授予全國人民代表大會常務委員會的相關立法職權，堅持和完善「一國兩制」制度體系，充分考慮維護國家安全的現實需要和香港特別行政區的具體情況，對香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出系統全面的規定，切實維護國家主權、安全、發展利益，切實維護憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序，為推進香港特別行政區維護國家安全相關制度機制建設、加強香港特別行政區維護國家安全執法司法工作提供有力的憲制依據和法律依據。

研究起草有關法律過程中，注意把握、遵

循和體現以下工作原則：一是堅定制度自信，着力健全完善新形勢下香港特別行政區憲法、香港基本法和全國人大《決定》實施相關的制度機制；二是堅持問題導向，着力解決香港特別行政區在維護國家安全方面存在的法律漏洞、制度缺失和工作「短板」問題；三是突出責任主體，着力落實香港特別行政區維護國家安全的憲制責任和主要責任；四是統籌制度安排，着力從國家和香港特別行政區兩個層面、法律制度和執行機制兩個方面作出系統全面的規定；五是兼顧兩地差異，着力處理好本法與國家有關法律、香港特別行政區本地法律的銜接、兼容和互補關係。

## 法律草案的主要內容

香港特別行政區維護國家安全法草案有6章，分別為總則，香港特別行政區維護國家安全的職責和機構，罪行和處罰，案件管轄、法律適用和程序，中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全機構，附則；共66條。這是一部兼具實體法、程序法和組織法內容的綜合性法律，草案主要包括以下幾個方面的內容：

（一）明確規定中央人民政府對有關國家安全事務的根本責任和香港特別行政區維護國家安全的憲制責任。（1）中央人民政府對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。（2）維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務。在香港特別行政區的任何機構、組織和個人都應當遵守本法和香港特別行政區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的活動。香港特別行政區居民在參選或者就任公職時應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。（3）香港特別行政區應當盡早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。（4）香港特別行政區執法、司法機關應當切實執行本法和香港特別行政

區現行法律有關防範、制止和懲治危害國家安全行為的規定，有效維護國家安全。

（5）香港特別行政區應當加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。對學校、社會團體等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強監督和管理。

（二）明確規定香港特別行政區維護國家安全應當遵循的重要法治原則。（1）香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護香港特別行政區居民根據香港特別行政區基本法和《公民權利和政治權利國際公約》適用于香港的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。（2）防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，應當堅持法治原則。法律規定為犯罪行為的，依照法律定罪處刑；法律沒有規定為犯罪行為的，不得定罪處刑。任何人未經司法機關判罪之前均假定無罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利。任何人已經司法程序被最終確定有罪或者宣告無罪的，不得就同一行為再予審判或者懲罰。

（三）明確規定香港特別行政區建立健全維護國家安全的相關機構及其職責。

（1）香港特別行政區設立維護國家安全委員會，負責香港特別行政區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央人民政府的監督和問責。（2）香港特別行政區維護國家安全委員會由行政長官擔任主席，成員包括政務司司長、財政司司長、律政司司長、保安局局長、警務處處長、警務處維護國家安全部門負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任。香港特別行政區維護國家安全委員會下設秘書處，由秘書長領導。秘書長由行政長官提名，報中央人民政府任命。（3）香港特別行政區維護國家安全委員會的職責為：分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制定香港特別行政區維護國家安全政策；推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設；協調香港特別行政區維護國家安全的工作和重大行動。（4）香港特別行政區維護國家安全委員會

設立國家安全事務顧問，由中央人民政府指派，就香港特別行政區維護國家安全委員會履行職責相關事務提供諮詢意見。

（5）香港特別行政區政府警務處設立維護國家安全的部門，配備執法力量。（6）香港特別行政區政府律政司設立專門的國家安全犯罪案件檢控部門，負責危害國家安全犯罪案件的檢控工作和其他相關法律事務。

（四）明確規定四類危害國家安全的罪行和處罰。草案第三章「罪行和處罰」分6節，對分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪、勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪四類犯罪行為的具體構成和相應的刑事責任，其他處罰規定以及效力範圍，作出明確規定。區分不同情形，分別規定四類犯罪行為的刑罰。

（五）明確規定案件管轄、法律適用和程序。（1）除特定情形外，香港特別行政區對本法規定的犯罪案件行使管轄權。（2）香港特別行政區管轄危害國家安全犯罪案件的立案偵查、檢控、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用本法和香港特別行政區本地法律。香港特別行政區管轄的危害國家安全犯罪案件的審判循公訴程序進行。（3）香港特別行政區政府警務處維護國家安全部門辦理危害國家安全犯罪案件時，可以採取香港特別行政區現行法律准予警務等執法部門在調查嚴重犯罪案件時採取的各種措施，以及本法規定的有關職權和措施。（4）香港特別行政區行政長官應當從現任或者符合資格的前任裁判官、區域法院法官、高等法院原訟法庭法官、上訴法庭法官以及終審法院法官中指定若干名法官，也可以從暫委或者特委法官中指定法官，負責處理危害國家安全犯罪案件。

（六）明確規定中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全機構。（1）中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全公署。中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署依法履行維護國家安全職責，行使相關權力。（2）駐港國家安全公署的職責為：分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；監督、指導、協調、支持香港特別行政區履行維護國家安全的職責；收集分析國家安全情報信息；依法辦理危害國家安全犯罪案件。（3）駐港國家安全公署應當嚴格依法履行職責，依法接受監督，不得侵害任何個人和組織的合法權益。駐港國家安全公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港特別行政區法律。（4）駐港國家安全公署應當與香港特別行政區維護國家安全委員會建立協調機制，監督、指導香港特別行政區維護國家安全工作。駐港國家安全公署的工作部門與香港特別行政區維護國家安全的執法、司法機關建立協作機制，加強信息共享和行動配合。

草案對駐港國家安全公署和國家有關機關在特定情形下的案件管轄和程序作出了明確規定。需要說明的是，駐港國家安全公署和國家有關機關在特定情形下對極少數危害國家安全犯罪案件行使管轄權，是中央全面管治權的重要體現，有利於支持和加強香港特別行政區維護國家安全執法工作和司法工作，有利於避免可能出現或者導致出現香港特別行政區基本法第十八條第四款規定的緊急狀態情形。

草案在附則中規定：香港特別行政區本地法律與本法不一致的，適用本法規定；本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。