

實現香港國安法與本地法律的有機統一



學者論衡
韓大元

在2023年1月13日全國港澳研究會舉辦的「保證香港國安法準確實施」專題研討會上，全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍在致辭中，以生動、客觀的事實，指出香港國安法「護國安、保家安、得民心」，系統詮釋香港國安法立法宗旨和核心要義，分析其制度創新背後的法理邏輯，並對如何處理好香港國安法與本地法律的關係，有效實現兩者的有機銜接提出了指導性意見。

香港國安法的立法宗旨就是為了維護國家安全，捍衛「一國兩制」，保持香港繁榮穩定，保障香港居民的權利與自由，簡言之就是為香港好，為廣大香港居民好。香港國安法兩年多的實施充分說明，香港國安法實施得越好，香港社會就越穩定，越安全，市民的權利和自由就越能得到保

障，安全與自由價值得到了平衡。香港國安法針對的是維護國家安全「不設防」問題，懲治的是極少數嚴重危害國家安全的犯罪分子，保護的是絕大多數普通市民。這一立法宗旨決定了香港國安法的獨特地位、使命與價值。

國安法具有優先適用性

香港國安法的獨特性源於全國人大的憲法地位與決定的權威性。我們知道，香港國安法是根據全國人大的決定，再由全國人大常委會制定的法律，即「決定+立法」。據統計，從1985年以來，全國人大作出涉港決定七次，回歸後作出決定兩次，除本決定之外，還有2021年3月11日關於完善香港特區選舉制度的決定。全國人大的決定賦予了香港國安法具有特殊的憲制意義。憲法第六十七條第二款規定，全國人大常委會有權制定除應由全國人大制定的法律以外的其他法律。香港國安法雖然由全國人大常委會制定，但它與全國人大

常委會制定的其他法律不同，是根據全國人大的決定授權而制定的。全國人大常委會既有憲法第六十七條的概括性授權，也有全國人大《決定》的具體授權。

基於這種立法的憲制意義，香港國安法在本地法律體系中居於特殊地位。香港國安法第六十二條規定，特區本地法律規定與本法不一致的，適用本法規定。這一條確立了香港國安法的優先適用性，在效力上有相對於本地立法明確的優先性。本地立法無論是之前制定的，還是之後制定的，只要涉及維護國家安全的事宜，與香港國安法不一致的，要優先適用香港國安法的規定。

在立法形式上，香港國安法是集組織法、刑事實體法和程序法為一體的法律，在立法上具有創制性。由於香港國安法涉及刑事實體法和程序法的內容，而且以直接公布的方式實施，就一定在案件審理中與本地法律已有的規定產生競合或不一致的關係。遇到這種情況，特區法院在審理

國家安全案件中要優先適用香港國安法。夏寶龍副主席在講話中特別強調，全國人大常委會制定國安法時就賦予其凌駕地位和優先適用的法律效力。香港國安法的優先適用性，不僅僅是一項法律原則，同時也是法律規範的明確要求。為了體現法規範的優位性，香港國安法創制了專門的司法程序和規則，為法律實施中確立法原意提供明確的規範依據。因此，法院在國安案件的審理中，要體現立法原意，並在個案中體現本地法律和香港國安法的有效銜接，以保持法規範的統一與協調。

完善有機銜接的配套程序

在香港國安法與本地法律的銜接中，要把握好「人大釋法」的效力與具體適用。全國人大常委會對香港國安法的解釋是一種規範性解釋，不是法律適用中的解釋，不同於司法裁判過程。香港國安法第六十五條明確規定了香港國安法的解釋權屬於全國人大常委會，這與基本法第一百五十

八條的規定的解釋程序有所不同，它並沒有授予特區法院解釋權或規定終審法院作為提請解釋部門的銜接機制。根據香港國安法第四十條的規定，特區法院對國安案件除五十五條規定的特定情形外有管轄權。香港法院在審理案件時適用香港國安法，會涉及到法院如何適用香港國安法的解釋問題。「人大釋法」與香港國安法具有同等效力，同樣具有優先適用性，效力可以追溯至香港國安法施行之日。

香港國安法和本地法律的有機銜接，除解決好規範衝突或不一致的情況之外，更需要本地立法的積極配套。因為通過香港國安法授權特區承擔維護國家安全的憲制責任是一個體系性的適應化過程，可能涉及不同立法程序與技術方面的磨合，需要特區充分運用本地法律解決香港國安法實施中的法律問題，盡快完善與香港國安法實施有機銜接的配套程序、機制與體制。

中國人民大學法學院教授

國安法的量刑起點和實際刑期



以法論事
顧敏康

1月13日，由全國港澳研究會主辦的「保證香港國安法準確實施」專題研討會在北京舉行。全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍出席研討會並致辭。夏寶龍指出，要深刻領會香港國安法的立法宗旨和原意，確保香港國安法得到全面準確、不折不扣的貫徹實施。

毫無疑問，香港國安法已經考慮到了香港實行普通法的具體情況，但這不等於香港法律界已經完全理解國安法的立法宗旨和原意，往往出現以普通法的思維去理解香港國安法的條文，以普通法的慣例去突破國安法的規定。早前發生的關於國安法刑期的案例就值得關注。

內地刑法是重要參考依據

理工大學學生呂某因涉嫌在Telegram發布宣揚「港獨」文宣被檢控。呂某承認煽動他人分裂國家罪。區域法院法官判刑時提到案件屬「情節嚴重」，並以五年半為量刑起點，認罪扣減刑期後原判他入獄三年八個月。但控方指出，根據香港國安法，「情節嚴重」的最低刑期為五年，法官最終改判入獄五年。呂某就此項判刑上訴，但被上訴庭駁回。

香港國安法第二十一條規定：任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施本法第二十條規定的犯罪的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑。

代表呂某的律師認為，國安法第二十一條中所指「情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑」的刑期，該部分是指量刑起點。國安法第三十三條列出被告可以從輕、減輕處罰的情況。法庭

應在本案判刑時，考慮上訴人在被捕後與警方合作。

控方認為，香港國安法第二十一條提及「情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑」的刑期，並非量刑起點，而是最低的刑期，並且是強制性。條文中所用的字眼是「處」，同時條文中沒有使用「基準」的字眼。若條文所指的五年是量刑起點，而最終刑期低於五年，便失去其意思。

筆者基本同意控方的意見，但認為需做進一步解釋。首先，香港國安法是由全國人大常委會根據十三屆全國人大三次會議通過的《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》制定的，不僅具有高於香港本地法律的優先適用效力，而且，對於這部法律的刑期解讀不能背離內地法律的基本常識。內地刑法雖然不直接適用於香港，但其對於刑期的規定對理解香港國安法的刑期規定是具有參考意義的。

內地刑法第六十二條規定，具有本法規定的從重處罰、從輕處罰情節的，應當在法定刑的限度內判處刑罰。香港國安法第二十一條規定，「情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑」的刑期，這就是法定刑的限度，無論是從重處罰，還是從輕處罰，都必須在這個法定刑的限度內判處刑罰，而不能高於法定刑或低於法定刑判處刑罰。當然，從重處罰並不代表在法定刑的「中間線」以上判處刑罰，從輕處罰也不意味着在法定刑的「中間線」以下判處刑罰，而是法官根據具體情節決定。

內地刑法第六十三條規定，具有本法規定的減輕處罰情節的，應當在法定刑以下判處刑罰；本法規定有數個量刑幅度的，應當在法定量刑幅度的下一個量刑幅度內判處刑罰。與辯方律師的理解不同，香港國安法第三十三條只列出三種情況下被告可以從輕、減輕處罰，

包括在犯罪過程中，自動放棄犯罪或者自動有效地防止犯罪結果發生的；自動投案，如實供述自己的罪行的；揭發他人犯罪行為，查證屬實，或者提供重要線索得以偵破其他案件的。如果呂某有以上三種情節，當然可以降格（下一個量刑幅度）處罰。

扣刑慣例不能抵觸國安法

本案中呂某雖有認罪情況，但不符合「自動投案，如實供述自己的罪行的」的情況，所以，香港國安法第三十三條的情況不適用。內地刑法第六十七條第三款規定，「如實供述自己罪行的，可以從輕處罰」；「因其如實供述自己罪行，避免特別嚴重後果發生的，可以減輕處罰」。但因呂某不存在「避免特別嚴重後果發生」情形，只能從輕處罰。香港法院在判刑時均採用審訊前認罪者一般享有三分之一刑期扣減的慣例，但此慣例不能抵觸香港國安法的規定，即只能在五至十年法定刑限度內考慮從輕處罰，不能降格處罰。

顯然，上訴庭準確理解了內地刑罰的基本思路，指出香港國安法第二十一條選擇以監禁作為唯一處罰方式及設定刑罰幅度，認為五年的最低刑期是強制性的。上訴庭也正確指出：國安法與本地刑罰法律並行，以達至維護特區內國家安全的目標，遇有不一致之處，則優先採用國安法條文。國安法中有關全面嚴格執行法律以達成首要目的的指令，應用於國安法的處罰機制。因此，並非所有求情因素都適用於國安法罪行的判刑，而可容許的求情因素必須無損首要目的，有關求情的本地刑罰法律，必須無損刑罰考慮的效力及不損害首要目的的情況下，方能適用。這進一步說明，即使呂提出終極上訴、獲批，但在同樣事實的情況下，其五年的最低刑罰規定是不會改變的。

香江智匯秘書長

一堂寶貴的國安法治教育課



青評後浪
許紹基

全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍出席全國港澳研究會主辦的「保證香港國安法準確實施」專題研討會並致辭。夏寶龍主任致辭內容非常豐富，當中值得大家探討和研究之處甚多，今次筆者想集中討論的最重要一點，就是夏寶龍主任指出，香港國安法執行機制的最大特點是「雙執行機制」。

什麼是「雙執行機制」？就是指中央對香港特區有關的國家安全事務負有根本責任，擁有完整的立法權、執法權、司法權。然而，考慮到「一國兩制」的特殊性和香港實際情況，中央通過香港國安法授權香港特區承擔維護國家安全的主要責任，中央負責處理特區層面難以解決的問題，承擔最後兜底責任。

深刻領會「雙執行機制」

全國人大常委會早前就香港國安法第十四條和第四十七條作出解釋，正正是「雙執行機制」的體現。雖然絕大部分市民都清楚明白，釋法是國家憲法賦予全國人大常委會的職權之一，釋法亦是香港法治的一部分，但仍有小部分別有用心者，繼續散播「釋法破壞香港法治」的歪理邪說，而夏寶龍主任指出，香港國安法執行機制最大的特點是「雙執行機制」，正正可以駁斥有關謬論。

首先，且讓筆者先解釋什麼是「中央」。法律學者王振民，早於2002年已經指出，在中國現實政治語境下和話語體系中，「中央」或「中央政府」須作廣義解釋，包括：全國人民代表大會及其常務委員會、中央人民政府、中華人民共和國國家主席、中華人民共和國中央軍事委員會等國家權力主體。夏寶龍主任表示「中央對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任……中央負責處理特區層面難

以解決的問題」，筆者認為，這裏所述及的正是上述各個國家權力主體。

正因為香港國安法的執行機制是「雙執行機制」，故此當香港在維護國家安全的過程中遇到單靠特區層面解決不了的事宜，例如「在香港沒有全面執業資格的海外律師或大律師是否可參與國安案件」問題時，行政長官建議提請全國人大常委會釋法，中央（這裏說的是全國人大常委會）便履行職權，就香港國安法第十四條和第四十七條的立法原意和精神作出解釋。

除了釋法，大家絕對不能遺漏，香港國安法中提及的另一些特區層面難以解決的情況：香港國安法第五十五條列明，有以下情形之一的，經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由駐香港特別行政區維護國家安全公署對本法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：（一）案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難的；（二）出現香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況的；（三）出現國家安全面臨重大現實威脅的情況的。

香港國安法雖然早已列明，中央在什麼情況下會對國安案件行使管轄權，但有小部分人對此不甚解。夏寶龍主任就「雙執行機制」的闡述，正正是清楚指出，香港國安法由始至終都是「雙執行機制」，在香港確切遇到困難而未能處理的時候，中央就要承擔兜底的責任。

維護國家安全，一直以來，都是中央事權，以往因為小部分人對此不清楚，故此才讓反中亂港分子有機可乘，趁機危言聳聽和散播抹黑中央的歪理。夏寶龍主任的致辭，為香港市民上了一堂寶貴的國安法治教育課，特區政府在盡力執法之餘，亦要多作全港性國安教育，只有如此，市民大眾才可以更透徹和深刻認識，中央和特區在維護國家安全上的角色和責任。

香港青年時事評論員協會成員

達沃斯論壇能否彌合「分裂的世界」？

國際觀察
張敬偉

瑞士達沃斯再次吸引全球眼球，2023年世界經濟論壇（WEF）年會於當地時間1月16日開幕。2700名全球政界、商界、學界和媒體代表與會，就如何應對糧食和能源危機、高通脹、低增長和高負債、工業不景氣、社會脆弱性問題，以及地緣政治風險等五大議題展開討論。但是，論壇未必能夠給出有效的解決方案。

三年疫情帶來的副作用短期內難以消弭，烏克蘭危機引發的糧食和能源危機同樣尾大不掉。此外，美西方等主要經濟體的高通脹、低增長和高負債短期內也難以解決。美聯儲的加息猛藥，給全球市場帶來更廣泛的後遺症。而且，烏克蘭危機看不到和平的希望，反而激化了美西方和俄羅斯的對立。中美兩強貿易爭端還在，美國對中國強化了系統性遏制——從地緣政治、經濟和軍事延伸到建立孤立中國的關鍵供應鏈。

世界愈加分裂，全球化前景更加暗淡。故而，疫情陰霾過去的熱鬧場景，掩蓋不

了全球難題扎堆、世界經濟前景暗淡的現實。本次論壇的主題是「在分裂的世界中合作」，但是論壇難以彌合「分裂的世界」，所謂「合作」恐怕也是說說而已。因為殘酷的利益之爭和頑固的意識形態偏見只會讓世界更加分裂，讓合作共贏難以實現。

越分裂越符合美國利益

以本次論壇年會為例，俄羅斯政高代表被論壇拒之門外，烏克蘭第一夫人親自與會游說西方國家給烏克蘭提供更多軍援。WEF向有「世界經濟風向標」之稱，年會允許烏克蘭第一夫人喧賓奪主談武器，不僅凸顯論壇年會濃濃的反俄色彩，也折射美西方主導論壇年會的政治意識形態色彩。對此，俄羅斯認為這是偏離經濟主題的「恥辱」。

基於意識形態偏見，美西方不會放棄連續合縱借烏克蘭反俄的機會。作為烏克蘭危機的幕後導演，烏克蘭危機符合美國的战略利益——打擊俄羅斯削弱歐洲自主

性並強化美國的西方盟主地位。

糧食危機、能源危機、高通脹、低增長和高負債等難題，雖然會對美國形成一定反噬，但美國既不缺糧食也是能源出口國，而且美國去年持續的粗暴加息下高通脹已經緩解，去年12月美國通脹率同比上漲6.5%，較前值7.1%大幅回落0.6個百分點，為一年來的最低點。而且，美國借力美元地位和粗暴加息效應，會將危機轉嫁給全球市場。

至於高負債，也是美國歷屆政府的常態。只要美元地位還在，再高的美國負債也有理單者，而且拜登政府也通過高負債方式推進美國大規模基建計劃和構建美國獨立的供應鏈，長遠看有助於提振美國經濟增長。

越是分裂的世界，越符合美國的利益。美國所謂的「合作」也是在符合美國利益基礎上的和西方國家的合作。這樣的合作對美國而言是「政治正確」的合作，在其他國家看來則是意識形態作祟。

疫情陰霾過去，但烏克蘭危機依然，

而且美西方反俄力度更強，中美關係更趨複雜。在此情勢下，世界是分裂的，全球化遇到重大挫折。無論是世界銀行還是國際貨幣基金組織還是其他國際機構，均認為2023年的全球經濟雖然不至於陷入全面衰退，但是依然充滿不確定性，前景更加晦暗不明。

踐行合作共贏才是出路

中國經濟依然是全球經濟的亮點。2022年，經歷多輪疫情考驗的中國拿出不錯的穩經濟成績單，2022年中國GDP同比增長3.0%，第四季度則較上年同期增長2.9%，顯著高於市場預期。雖然疫情形勢好轉，2023年的中國將步入復甦軌道。參加論壇年會的中國國務院副總理劉鶴在演講中指出，今年中國經濟將實現整體性好轉，增速達到正常水平是大概率事件。

劉鶴副總理18日還在蘇黎世與美國財政部長耶倫舉行會談，雙方圍繞落實中美元首峇里島會晤重要共識，就全球和兩國宏觀經濟金融形勢、應對全球共同挑戰等

進行了專業、深入、坦誠、務實的交流。雙方同意加強宏觀政策溝通協調，共同應對經濟金融等領域的挑戰，有利於中美兩國和整個世界。作為全球前兩位的經濟大國，中美兩強加強合作不僅有助於兩國經濟復甦，也有助於提升全球市場信心，為全球經濟注入確定性。然而，美國真的能放下對華脫鉤和供應鏈孤立的單邊主義戰略意圖嗎？

分裂的世界需要合作共贏，更需要全球主要經濟體承擔起大國責任。據世界銀行報告，2013年到2021年中國對世界經濟增長的平均貢獻率為38.6%，超過七國集團（G7）貢獻率的總和。須知，中國是全球第二大經濟體，作為全球「一哥」的美國和排位靠前的西方發達經濟體，是不是該放棄所謂「政治正確」為全球經濟盡力呢？

踐行合作共贏，全球化才更美好。否則，論壇年會也就成了清談俱樂部。

中國人民大學重陽金融研究院客座研究員