

# 尋找香港國安法的立法原意



學者論衡  
王振民

法律的生命在於實施。立法只是第一步，實施才是立法的目的。法律的實施如果不比法律的制定更加重要的話，起碼同等重要，實際面臨的問題還要更難、更複雜。在香港國安法生效實施兩年半之際，1月13日，全國港澳研究會舉辦「保證香港國安法準確實施」專題研討會，全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍就香港國安法實施一系列重大問題發表重要致辭，深刻總結香港國安法實施以來取得的巨大成就，重溫、重申香港國安法立法的目的和原意，特別是就如何確保香港國安法準確實施提出有針對性、指導性的意見，十分重要和必要。致辭給我們一個重要的啟示就是，按照立法原意實施法律，既是法律實施的基本要求，也是準確實施法律唯一正確的方法。

## 一、「準確實施」就是按照立法原意實施法律

要實施好一部法律，就必須尋找立法的原意，按照立法者的原意指導法律的貫徹實施。因為法律實施要實現的是立法者的意圖，而不是為了實現任何非立法者，即任何其他組織或者個人的意圖，否則立法就沒有達到預期效果。若每個組織、個人都根據自己的理解實施法律，就會亂了套，這個國家就不是法治國家。這是法治的基本要求，即嚴格按照立法者立法時要達到的意圖和目的實施法律，這才能叫做「準確實施」。因此，在執法、司法的時候，尋找立法原意就變得非常重要。準確的執法、司法就是要做到準確理解並不折不扣貫徹執行立法者的意圖，達到立法者的目的。找到立法原意就找到了法律實施正確的方法、路徑和鑰匙，從而打開法治之門。法學研究的價值就在於幫助執法者、司法者尋找立法的原意。夏寶龍副主席的致辭重溫香港國安法立法宗旨和原意，對香港國安法的全面準確貫徹實施很有幫助，具有很強的指導意義。

一部法律、一個法律條款真正的立法原意只有一個，不可能有兩個、多個。在成文法系，最了解立法原意的就是法律的制定機關。因此，國家憲法規定由全國人大常委會統一行使法律的解釋權。香港國安法是全國人大授權全國人大常委會制定的一部全國性法律，在香港和內地同時實

施。在中國法律體系之下，當然是它的制定機關——全國人大常委會最清楚香港國安法真正的立法原意。香港特區行政長官建議提請全國人大常委會釋法，其實質也是希望全國人大常委會能夠清晰表明，香港國安法對有關問題的立法初衷和考慮是什麼、解決有關問題的制度機制是什麼。

## 二、「人大釋法」嚴格按照立法原意完善了香港國安法實施的制度機制

香港國安法是一部集實體法、程序法、組織法、行政法於一體的綜合性國安法，實施過程一定會遇到很多具體的實際問題需要解決。作為國家憲法規定的權威法律解釋機關，全國人大常委會第一次解釋香港國安法，必須着眼長遠，從完善制度機制角度考慮類似問題將來如何處理解決。「人大釋法」最大的目的就是為將來解決類似問題提供了方式和路徑，具有制度建設的重要意義。

這就是全國人大常委會解釋香港國安法第十四條和第四十七條的原因。其實，在制定法律時，立法者就已經考慮到了這些問題，規定了這些條款。也就是說解決問題的方法和鑰匙已經在法律條款裏邊，只是沒有完全說清楚，沒有十分明確相關問題，例如香港特區國安委決定的法律效力，這需要全國人大常委會進一步講清楚。這就是釋法的功能，是釋法要解決的問題。有論者講「人大釋法」把解決相關問題的權力「交給」了行政長官和特區國安委，這個說法不準不確。因為這本來就是立法者的意圖，不是這次才「交給」的，而是立法的時候就已經「交給」了，「人大釋法」使這個立法意圖更加清晰化、更加可以執行，從而完善了相關制度機制，不是重新建立新的制度機制。

## 要從整個法律體系去理解

把問題「交給」特區處理，這正是香港國安法設計其執行機制的初衷和意圖。正如夏寶龍副主席所言，基於國家安全屬於中央事權，中央擁有完整的國安立法權、執法權和司法權。如果不實行「一國兩制」，就像內地、像其他國家，「中央」對所屬一切地方行政區域的所有國家安全事務負責到底，垂直管理，一管到底，用俗話說「一竿子插到底」，這從法理、道理上講沒有任何問題，完全符合各國維護國家安全的理論與實踐。但是，我們在香港實行「一國兩制」，考慮到香港的實際情況，中央在制定國安法時沒有把內地的國安體制「移植」到香港特區，而是把維

護國家安全的主要權力和責任賦予給特區，中央保留根本責任，兜底解決特區層面解決不了的問題。這是「雙執行機制」重大而獨特的制度創新。「人大釋法」完全根據立法原意解釋第十四條和第四十七條，「釋」出了立法者按照「一國兩制」方針解決特區維護國家安全體制機制的深層次考慮和意圖。

## 三、特區如何尋找立法原意解決實際問題

既然「人大釋法」再次明確把解決具體問題的權力和責任賦予了特區國安委，特區國安委如何尋找立法原意，最重要的有兩點需要把握。

一是尋找立法原意不僅要看法律條文本身，也要看這部法律所屬的整個法律體系。一個完整的法律體系，無論是我國以憲法為核心、以成文法為基礎的法律體系，或者香港以判例法為基礎的普通法體系，都是有機的生命體，不是眾多法律雜亂無章地堆砌在一起。其中每一部法律都不是孤立存在的，而是整個法律體系的有機組成部分。所有的法律之間都是互相關聯、有機銜接的。大學法學院除了教給學生具體的法律外，很重要的就是要教給學生整個法律體系的靈魂和法律之間是如何銜接的。

例如，關於律師問題，我國《律師法》全面系統規定了國家實行的律師制度，其第五條規定在內地申請律師執業的一個必要條件，就是「通過國家統一法律職業資格考試取得法律職業資格」。這是中國關於律師制度唯一的權威法律規定。根據我國律師制度，無論是否國安案件，一切中國法律的問題都要請通過中國法律職業資格考試、具有中國法律職業資格的中國律師，而不是面向全世界可以隨便請各國律師辦理中國法律的案件。歸根結底，維護當事人的合法權益必須依靠本國本地律師，不可能把希望寄託在幾個外國律師身上。這也是各國律師立法的慣例，各國皆然，也都要保護本國律師行業的利益，都不會允許外國律師隨便在本國執業。既然《律師法》對中國的律師制度已經作出了明確規定，我國290多部其他立法就不需要再專門規定關於如何請律師的問題了，除非另有特殊情況。否則，我國290多部法律，每一部都要重複《律師法》的規定，這完全沒有必要。這同樣是世界各國各地區共同的立法慣例，香港也不例外。再比如，香港基本法第十八條規定，「全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行

政區實施。」那麼我國其他290多部法律就不需要每一部都規定「本法不在香港特區實施」，這是一個道理。

既然香港國安法是全國人大常委會根據全國人大的授權制定的，是屬於中國法律體系的全國性法律。尋找香港國安法關於律師問題的立法原意，就不能孤立地看香港國安法，而要把香港國安法放在中國整個法律體系裏邊來認識和理解。表面上看，香港國安法似乎沒有規定律師問題，好像是立法「漏洞」，其實香港國安法根本不需要另外規定律師制度，在立法者的潛意識中這個問題早已解決，相信在法律實施過程中如果遇到了律師問題，有關人員會自動「順藤摸瓜」找到《律師法》。只要了解中國律師制度，了解中國法律體系，了解各國的立法慣例，這些都是不言而喻的。因此，尋找香港國安法立法原意，離不開這部法律出生的法律「大家庭」，即整個國家的法律體系。香港國安法在立法上沒有問題，這種處理方法既符合中國的立法理論和慣例，也符合世界各國各地區立法的理論和實踐。

## 真正認識國安的極度重要性

當然，這絕對不是說國家所有法律都對香港特區有法律效力。一部全國性法律要在香港特區產生法律效力，必須嚴格按照香港基本法第十八條處理。迄今為止，香港基本法附件三所列的全國性法律只有14部。也就是說，除了國家憲法，以及這14部法律，其他全國性法律不在香港實施。這裏的意思是說，要在香港特區貫徹實施好包括香港國安法在內的這14部全國性法律，要了解有關立法原意，就必須認識了解憲法和其他全國性立法。特別是國家憲法，是國家整個法律體系的靈魂和核心。我們擁有不同的法律體系，但是我們擁有共同的憲法。憲法既規定了國家法律統一的原則，又允許實行「一國兩制」「一國兩法系」，這是國家憲法的偉大高超之處。「一國兩制」之下，兩套法律體系既相互獨立運轉，又不是「雞犬之聲相聞，老死不相往來」，我們每一天都要交往，都要走動。認識彼此、了解彼此、尊重彼此，十分重要。

二是尋找香港國安法關於律師問題的立法原意，還有一個視角就是看其對檢察官和法官是如何規定的。相較於處理一般刑事犯罪案件，香港國安法對處理危害國家安全犯罪案件的警察、檢控官、法官作出了一些另外的規定：香港特區警務處設

立維護國家安全的部門，負責人由行政長官書面徵求中央駐港國安公署的意見後任命；香港特區律政司設立負責危害國家安全犯罪案件檢控的工作部門，負責人由行政長官書面徵求中央駐港國安公署的意見後任命，檢控官由律政司司長徵得香港特區國安委的同意後任命；處理危害國家安全犯罪案件的法官，由行政長官從香港特區現有法官中進行指定，行政長官在指定前可徵詢香港特區國安委和終審法院首席法官的意見。法官、檢控官和律師都是法庭的重要成員，缺一不可。既然香港國安法對檢控官和法官都作出了另外規定，其關於律師問題的立法原意就十分清楚了，必然有另外的考慮和規則，即國安因素。因此，要尋找某一個條款的立法原意，還要看這部法律對其他相關問題是如何規定的。一部法律也是有靈魂、血肉相連的生命有機體，其內部各個部分都是相互關聯、不是孤立存在的，把律師問題與檢控官、法官的規定孤立開來看，就會產生認識上的偏差。

總之，法律與法律之間、一部法律內部各個制度機制之間，都是相互關聯的。我們既要看到一部法律、法律的一個條款作為個體的存在，也要看到一個法律體系、一部法律作為一個有機體的存在。

根據香港國安法和這次「人大釋法」，特區國安委要承擔起解決香港國安法實施中遇到具體問題的法定職責，不僅要加強對香港國安法本身的研究，還要了解國家憲法、對我國整個法律體系有全面系統的認識，還要把香港國安法裏邊的各個制度機制作為一個整體來認識理解，這樣就能夠尋找到立法的宗旨和原意。

夏寶龍副主席致辭還給我們一個重要啟示，無論大陸法或者普通法，都應該很好地維護自己國家的安全，也都能夠很好地維護國家安全，不存在任何障礙。在這方面，普通法還有自己的特色和優勢，即萬一沒有成文法，可以尋找判例；如果沒有判例，還可以馬上創制判例。普通法在英國、美國都很好地維護了英國、美國的安全。在香港，自然也理應如此。關鍵是要有心，只要內心深處真正認識到國家安全的極端重要性，就一定能做到。中央信任特區、支持特區、尊重特區，相信香港特區一定能夠貫徹實施好香港國安法，並運用包括普通法在內的本地法律維護好國家安全，履行好自己維護國家安全的天職。

清華大學法學院教授

# 團結增強「興」動能 「兔」氣揚眉啟新程



議事論事  
姚志勝

辭虎迎兔，香港到處人流如鯽，人人喜氣洋洋歡度新年，一掃三年疫情陰霾，預示香港已經真正復常。新界鄉議局主席劉業強日前按傳統到沙田車公廟為香港祈福，求得第十一中籤，籤文是：「威人威威不是威，只當着力有箴規；白登曾起高皇閣，終被張良守舊圍」。車公的籤文寓意特區政府以及香港各界應該珍惜當前來之不易的形勢，戒慎恐懼，謹慎施政，廣納民意，更重要是各界團結奮進，同心同德，應對風險把握機遇。「天行有常……應之以治則吉。」只要香港各界同心同德，合力推動香港復原重振，切實增強「興」的動能，突破各種深層次矛盾，香港必定能夠「兔」氣揚眉，再創輝煌。

## 全面復常苦盡甘來

「虎」盡甘來，香港迎來了充滿希望和新氣象的癸卯兔年。兔象徵著機智敏捷，成語動如脫兔就是形容兔子的靈活特性，也體現出敢於克服困難，靈活應對各種挑戰的中國傳統智慧。靈兔出窩，充滿著蓬勃生機與希望，顯示香港憑著機智和靈敏，一定能夠度過重重挑戰。

今年的農曆新年對香港市民更是別具意義，在新年前夕本港多項防疫措施已經相繼撤銷，兩地民眾終於可以更方便的往還，重新打通兩地的人流、物流、資金流。在新春期間，香港各處都是人頭湧湧，訪港遊客顯著增加，市道開始復甦，餐飲業、旅遊業均表示，近期經營情況明顯好轉。香港經濟社會全面復

常已是大勢所趨，讓全港市民能夠在歡慶、樂觀的氣氛下歡度新春。

香港能夠「谷底反彈」，與中央的大力支持，特區政府的積極作為，香港各界的團結協作有直接關係。在2022年疫情最嚴峻的時刻，是中央的無私支持，讓香港度過了最嚴峻的抗疫歲月。隨着特區新選舉制度全面落地生根，選委會選舉、立法會選舉、行政長官選舉繼續成功舉行，扭轉了多年的政治亂象；國家主席習近平在香港回歸祖國25周年之際親臨香港視察，並發表重要講話，宣示中央長期堅持「一國兩制」的決心，深刻闡述「一國兩制」的重大理論和實踐問題，為「一國兩制」行穩致遠指路引航。隨着國家調整防疫策略，香港終於踏上全面通關全面復常之路，不但重啟兩地民眾往來，也為香港經濟注入活水。

對香港而言，2022年是香港重大轉折之年，也是「苦盡甘來」之年。新一屆特區政府上場，在施政效率、行政立法關係上都呈現出「愛國者治港」新氣象。在行政長官李家超帶領下，新一屆特區政府敢於擔當，積極作為，切實增強香港發展動能，排解民生憂難，積極推動香港內外通關，發揮香港「背靠祖國，聯通世界」的優勢，做了大量卓有成效的工作，治理水平提升有目共睹，顯示出「愛國者治港」的新氣象。新一屆特區政府一個特點是積極聆聽民意，尊重民意，行政長官和官員多次走入社區、走入基層與市民直接對話，了解訴求。這顯示新一屆特區政府廣納民意的作風，與車公的籤文不謀而合。孟子說過：「得其民有道：得其心，斯得民矣」。政府能夠虛心聆聽，重視民意，必定能夠令施政更加完備，更得民心。

兔年對香港而言是奮發之年，也是

增強「興」的動能的重要一年。中聯辦主任鄭雁雄在履新會見記者時，就引述習近平主席對香港「大有可為、風光無限」的寄語，他的理解是香港的天時、地利、人和無與倫比，只要自己別亂，方向別搞錯，必定事業大有可為，必定前景風光無限。鄭雁雄主任指出了香港的有利形勢，天時地利人和兼得。國家正全力推進中國式現代化的龐大機遇，走出一條獨特的中國發展之路，更加需要一個開放、聯通、安全的香港作配合。背靠一個蒸蒸日上、銳意打造成社會主義現代化強國的祖國，讓香港既可近水樓台先得月，又沒有歐美般深陷於各種政經漩渦的困擾，這是香港的天時。

## 天時地利人和兼備

新加坡建國總理李光耀曾提到，新加坡地方小，缺乏天然資源，又沒「靠山」，故很羨慕香港緊靠中國的地理位置，並笑稱時刻都想和香港交換。習主席在去年「七一」重要講話指出了香港「背靠祖國，聯通世界」的優勢，這也是香港立身立命的根本。在全球走向復常、重振經濟之時，香港這個優勢將可在國家發展和世界經濟舞台上大顯身手。香港要謀發展，各界必須團結一致，不能再互拖後腿。香港國安法的出台、選舉制度的完善以及「愛國者治港」原則的全面落實，讓香港社會有力地排拒「泛政治化」的干擾，遏止了對立撕裂民粹歪風，讓香港有了一個穩定的環境發展經濟。在中央的堅定支持下，香港各界同舟共濟、砥礪前行，共同協助特區政府改善施政，合力為市民排憂解難，必定能夠在新一年「兔」氣揚眉，讓香港再創輝煌。

全國政協委員、中國和平統一促進會香港總會會長

# 一邊買「雙餛飩」一邊砸港人飯碗



新聞背後  
卓銘

新上任的美國駐港總領事梅儒瑞，日前在一個美國智庫線上研討會上抹黑香港國安法以及人大常委會有關釋法，稱之擴大行政機關權力，缺乏司法機構監察，可能進一步損害香港司法獨立云云。美國再一次拿香港國安法借題發揮，卻只反映出自己對香港法治、制度的一竅不通，繼續在班門前充當嘖指氣使的「教師爺」，最終結果只會自取其辱。

梅儒瑞身為美國駐港總領事，對釋法的見解卻如同低級的反中亂港分子般一知半解，人大常委會對國安法第十四條和第四十七條作出的解釋，並沒有直接處理具體的司法案件或推翻原先法庭的判決，只是釐清有關法律規定的含義和適用法律的依據，因此釋法絕不存在損害香港法院受基本法保障的獨立審判權和終審權的問題。

至於所謂擴大行政機關權力，事實是，釋法並沒有授予行政長官任何額外權力，只是澄清了沒有本地執業資格律師可否處理國安案件的爭議，屬國安法第四十七條中所規定需要由行政長官認定的問題。而行政長官發出的證明書，也只是就國安法第四十七條所述問題向法院提供的一項有約束力的認定，並非取代法院處理訴訟中的其他爭議，更沒有代替法庭判案。

如果梅儒瑞對釋法有任何實質意義上的意見，至少也應該看一看釋法的內容，而不至於說出釋法「擴大了行政機關權力」之類的無理指控。可以想見，梅儒瑞一開始就以其先入為主的眼光看待釋法，甚至對釋法之於香港法治的地位不求甚解，結果只是充當一些反中亂港媒體的覆述機器。

國防、外交和國安問題本屬中央事權。基於國安事務的本質，行政機關遠比法院處於較佳位置作出合適判斷，因此法院會對行政機關就國安事務方面的判斷予以尊重，這也是包括美國在內全世界維護國家

安全的通則。

反之，梅儒瑞倡議有某種背景的人不應受到法律制裁，這才是違反最基本的法治精神，等同給予部分人犯罪的特權。現實情況是，香港國安法頒布實施以來，香港國際金融、貿易、航運中心地位得到鞏固，高度自由開放和一流的營商環境得到提升，2022年香港再度獲評全球最自由經濟體，法治優勢亦堅如磐石，在全球法治排名中穩居世界前列。事實證明，香港國安法護國安、保家安、得民心，已成為香港繁榮穩定的「守護神」。

## 抹黑香港與港人為敵

國安法中清楚列出四類危害國家安全罪行，只要嚴格遵守香港法律，無論香港市民、在港美國人或投資者，根本不可能誤墮法網。國安法亦清楚訂明香港特區維護國家安全應當尊重和保障人權，依法保護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》適用於香港的有關規定享有的權利和自由。相信凡是生活在香港，親身體會過這幾年香港社會、政治環境實際變化的人，都會對國安法導致「美國投資者離港」或「香港國際金融中心地位不保」之類的危言聳聽之言不屑一顧。

梅儒瑞於去年9月上任，當時在社交平台上藉一個買「雙餛飩」的帖文，試圖展現其親民形象，讓香港社會不少人期望他會一改其前任史墨客的作風，修補雙方關係。然而梅儒瑞始終與史墨客走上一樣的路。就如外交部駐港公署回應所言：「梅儒瑞作為美國政府派駐香港的高級外交官，幹的卻是「吃飯砸鍋」的勾當，對當前香港海晏河清的大好局面視而不見，對香港安定團結的客觀事實充耳不聞，對不干涉內政的國際法原則和國際關係基本準則肆意踐踏……必將會被鐵一般的事實狠狠打臉，再次遭到可恥的失敗！」