

# 全面認識國家安全法律體系

## 法政新思

楊曉楠、陳雅雯

### 以總體國家安全觀為立法指引

習近平總書記在二十大報告中指出，「國家安全是民族復興的根基，社會穩定是國家強盛的前提。必須堅定不移貫徹總體國家安全觀，把維護國家安全貫穿黨和國家工作各方面全過程，確保國家安全和社會穩定。」建立完善國家安全法律體系，既是深入貫徹落實依法治國基本方略的生動體現，也是實現國家長治久安與民族偉大復興的前提。

十八大以來，維護國家安全被視為頭等大事。在2013年11月十八屆三中全會上，中共中央決定設立國家安全委員會，以統籌應對國家發展進程中來自國內外的風險與挑戰，肩負起維護國家安全的重大使命。2013年11月，關於《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》的說明中指出：「國家安全和社會穩定是改革發展的前提。只有國家安全和社會穩定，改革發展才能不斷推進……而我們的安全工作體制機制還不能適應維護國家安全的需要，需要搭建一個強有力的平台統籌國家安全工作。設立國家安全委員會，加強對國家安全工作的集中統一領導，已是當務之急。」

習近平總書記在2014年中央國家安全委員會第一次會議上提出了「總體國家安全觀」，為維護國家安全法律體系建設提供了理論指引。習近平總書記指出「必須堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，走出一條中國特色國家安全道路。」總體國家安全觀的範疇包括維護國家安全涵蓋政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、

資源安全、核安全等十個方面的內容。其後，隨之理論深入闡述，總體國家安全觀的核心範疇也由上述的十個方面擴展到十六個方面的國家安全，將新型領域諸如海外利益安全、生物安全、太空安全、極地安全、深海安全的內容均囊括其中，並以「網絡安全」的表述替代「信息安全」。總體國家安全觀的概念體系形成，成為建立健全國家安全法律體系的指導思想和原則。

### 國家安全戰略綱要和國家安全戰略的提出

在總體國家安全觀的理論指導下，中共中央持續推進針對國家安全工作的戰略部署，推進維護國家安全的具體工作。2015年1月，中共中央政治局召開會議並審議通過我國在維護國家安全領域內的首份綱領性文件——《國家安全戰略綱要》。《綱要》強調，「國家安全是安邦定國的重要基石，要堅持以總體國家安全觀為指導，要加強國家安全意識教育，要做好各領域國家安全工作，大力推進國家安全各種保障能力建設，把法治貫穿於維護國家安全的全過程。」2017年10月，十九大將堅持總體國家安全觀納入新時代堅持和發展中國特色社會主義基本方略，並寫入黨章。2021年11月，中共中央政治局在會上審議通過了《國家安全戰略（2021—2025年）》。2022年，二十大報告首次把國家安全作為獨立部分在報告專節闡述。

### 國家安全立法的歷史沿革和制定依據

新中國成立後，憲法對維護政治安全、經濟安全等內容的原則性規定及公民義務作出了規定，作為國家安全立法的根本依據。現行憲法第二十八條規定：「國家維護社會秩序，鎮壓叛亂和其他危害國家安全的犯罪活動，制裁危害社會治安、破壞社會主義經濟和其他犯罪的活動，懲辦和改造犯罪分子。」憲法第五十二條規定：「中華人民共和國公民有維護祖國統一和

全國各民族團結的義務。」第五十三條規定：「中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密……」第五十四條規定：「中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。」第五十五條規定：「保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。依照法律服兵役和參加民兵組織是中華人民共和國公民的光榮義務。」

在懲治危害國家安全犯罪方面，1979年刑法在分則第一章中設立「反革命罪」，1997年刑法修改為「危害國家安全罪」，設置背叛國家罪，分裂國家罪，武裝叛亂、暴亂罪，顛覆國家政權罪，投敵叛變罪，叛逃罪，間諜罪，為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪，資敵罪，資助危害國家安全犯罪活動罪等十一個危害國家安全的罪名。2015年《刑法修正案（九）》中，進一步增加組織、領導、參加恐怖組織罪，幫助恐怖組織罪，準備實施恐怖活動罪，宣揚恐怖主義、極端主義、煽動實施恐怖活動罪，利用極端主義破壞法律實施罪等五種恐怖活動罪名。此外，我國《刑事訴訟法》也為辦理上述危害國家安全犯罪案件提供了程序性的規範指引。

### 聚焦國家安全領域的專門立法

1983年國家安全部成立，因此啟動國家安全的專門立法工作。1993年通過的《國家安全法》，其規範重心主要在於反間諜的立法領域，隨着2014年《反間諜法》的頒布施行，該法的主要內容也需要調整。在總體國家安全觀頂層設計的指引下，新的《國家安全法》在2015年7月正式頒布施行，為貫徹落實國家安全戰略部署提供了堅實的法律保障。國家安全法治體系中，《國家安全法》處於核心地位，是維護國家安全制度的「心臟」。該法共有七章八十四條，具體內容為：第一章為總則部分，規定了國家安全的定義，國家

安全工作的指導思想、基本原則、責任主體、全民國家安全教育日等方面的內容。第二章明確了維護國家安全的任務，其內容係基於總體國家安全觀「十六安全」的具體展開，並對各領域下的具體任務與具體安全內容作出了細緻規定。第三章明確了維護國家安全的職責，從中央到地方、從部門到個人，構建起維護國家安全的職責體系。第四章規定了國家安全制度的內容，包括十項國家安全制度和機制。第五章明確了國家安全的保障機制，涵蓋法治、經費、物資、人才等一系列國家安全保障措施。第六章明確了公民和組織在維護國家安全應當履行的義務和依法享有的權利。第七章為附則，明確了本法自公布之日起施行。其中，第十四條規定，每年的四月十五日為全民國家安全教育日，以持續推進維護國家安全的宣傳教育工作。

從2015年至今，已經進行過八個全民國家安全教育日，今年的主題為「貫徹總體國家安全觀，增強全民國家安全意識和素養，夯實以新安全格局保障新發展格局的社會基礎」。近日，國務院港澳辦主任夏寶龍在香港出席特區「全民國家安全教育日2023」開幕典禮。

隨着國家安全法律體系的進一步完善，《反分裂國家法（2005）》《保守國家秘密法（2010修訂）》等立法也陸續出台。特別是在2013年國家安全委員會成立後，進一步加快了國家安全領域的立法步伐，關於國家安全領域的立法已由傳統的政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全向非傳統領域拓展，橫跨科技安全、網絡安全、生物安全、核安全等方面的內容，《國家安全法（2015）》《境外非政府組織境內活動管理法（2017修訂）》《網絡安全法（2017）》《國家情報法（2018修訂）》《核安全法（2018）》《反恐怖主義法（2018修訂）》《生物安全法（2020）》《出口管制法（2020）》《國

家密碼法（2020）》《反外國制裁法（2021）》《數據安全法（2021）》《陸地國界法（2021）》等一系列的相關法律相繼制定，《國家安全立法五年規劃（2016—2020年）》提出的「在2020年建成系統完備、科學規範、運行有效的中國特色國家安全法律制度體系」的目標已基本實現，這些法律規定的制定是貫徹落實總體國家安全觀、建立完善維護國家安全法律體系體系的體現。

貫徹落實總體國家安全觀、扎實推進維護國家安全的各項工作，應注重運用法治思維和法治手段，把法治貫穿於維護國家安全的全過程。回溯新中國成立以來國家安全立法的發展歷程，我國關於維護國家安全的法律制度不斷豐富完善，中國特色國家安全法律制度體系框架逐步建成，國家安全法治建設向縱深推進。

### 《香港國安法》是國家安全法律制度的組成部分

2020年6月30日，《香港國安法》正式頒布施行，是繼《香港基本法》《香港駐軍法》後，我國為維護國家的主權、安全、發展利益，維護香港的長期繁榮穩定，專門針對香港制定的又一部立法，對於確保香港的長治久安和「一國兩制」事業的行穩致遠，具有重大的政治意義和法律意義。《香港國安法》是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，採取「決定+立法」兩步走的形式，從國家層面構建起香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。以防範、制止和懲治與香港特別行政區有關的危害國家安全犯罪為基本目標，屬於國家安全法律體系體系的組成部分，是國家安全立法在特區制度框架下的創新。

作者分別為中山大學法學院教授，中山大學法學院博士

## 將「愛國者治港」落實到特區治理架構的「最後一公里」



### 議事論事

林順潮

區議會是香港特區地區治理的重要環節之一。本屆區議會原有470多名議員，現在只餘146名議員留在區議會崗位工作。區議會作為非政權性的區域組織，根據基本法第九十七條規定，其職能包括接受特區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。一言概之，區議會是政府與市民之間的溝通橋樑，讓政府聆聽地區聲音、了解民情，增加與地區居民的交流，而區議員則擔當市民的代言人。

### 改革具有必要性與迫切性

在修例風波期間，大批反中亂港分子藉制度漏洞當選區議員，在反中亂港勢力把持下，原本聚焦於民生福祉的地區議會被「政治化」。有區議員在會議期間罔顧民意，強行通過臨時動議，並做出違反會議常規之舉，甚至驅逐與會政府官員離場。在一段時間裏，多個區議會陷入失控狀態，完全不能履行職能，漠視市民聲音，完全成為了政治鬥爭工具。

這一切都反映區議會選舉制度存有漏洞，致使區議會被別有用心的反中亂港勢力騎劫。因此，現在改革區議會選舉制度非常必要。

筆者在南區的地區辦公室成員、利東業主關注協會主席張展聰是一位熟悉地區事務、有豐富地區工作經驗的地區青年領袖。他認為，區議會的宗旨是為當區的居民謀求更大的福祉和幸福。但在過去一段時間裏，區議會已經偏離了這個宗旨，變成了政治鬥爭的場所，這種情況已經讓居民感到失望和不滿，必須進行改革，才能讓區議會重新成為掌握地區脈搏、凝聚地區民心、增進民生福祉的平台。

國家主席習近平強調指出，「香

港由亂及治的重大轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保「一國兩制」實踐行穩致遠，必須始終堅持「愛國者治港」。這是事關國家主權、安全、發展利益，事關香港長期繁榮穩定的根本原則。」2021年3月11日，十三屆全國人大四次會議通過了《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》。3月30日，十三屆全國人大常委會第二十七次會議通過新修訂的《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一香港特別行政區行政長官的產生辦法》、新修訂的《中華人民共和國香港特別行政區基本法附件二香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》，並由2021年3月31日起施行，自此完成了香港選舉制度的改革，在憲制層面落實了「愛國者治港」原則。

在完善特區選制後舉行的選舉委員會、立法會、行政長官選舉，都落實和體現了「愛國者治港」原則，社會各界關注到區議會選舉何時會落實「愛國者治港」原則。可以說，改革區議會是將「愛國者治港」原則落實到特區治理架構的「最後一公里」。國務院港澳辦主任夏寶龍早前考察香港，與地區人士飲早茶時曾表示，區議會是政府與市民之間的溝通橋樑，無論日後如何組成，一定是「愛國者治港」的體現，亦應回歸地區諮詢角色。

基本法第九十七條規定，「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。」這是區議會設立的依據。條文清晰可見，區議會是非政權性的區域組織，主要負責在地區推進同民生與社會服務相關的工作。

亦因為區議會成立依據是基本法，因此區議員的產生辦法也必須在符合基本法要求的前提下制定。行政長官李家超4月25日表示，特區政府就區議會的職能和組成，以及強

化地區的治理架構的檢討已進行最後的審議。他指出，區議會作為地區行政和諮詢重要的一部分，值得保留；日後區議會的產生辦法必須符合基本法賦權的定位和職能；來屆區議會議席數目與現屆相若；區議會的薪津可考慮維持不變。

### 以民生福祉為服務核心

筆者支持行政長官關於區議會保留選舉成分的意見。區議會的組成及產生辦法需要優化為更多元化的方式，充分考慮到香港的社會差異及豐富的文化融合，實行了一段時間的單靠直選產生區議員的模式，令到部分區議員只偏聽立場偏激的選民聲音，未有顧及其他居民的福祉。故此，對改革後的區議會議席選舉，亟需更為平衡的產生辦法，讓愛國愛港並有志服務地區的人士，可以透過多種渠道參與區議會工作。相信在新的選舉辦法下產生的區議員，能夠更好地在獲得選民的支持下履行職能。

在新一屆特區政府管治團隊的帶領下，本港的基層社會服務體系不斷完善。區議會將在今年舉行換屆選舉，特區政府要從制度上防止區議會再現亂象，並從根本上完善地區的治理架構。

筆者支持社會各界對區議會改革作出全面檢視，並提出建議。也鼓勵政府在進行地區行政檢討的工作中充分落實區議會的功能，令改革後的區議會能夠發揮職能，真正做到為民牟利、為民發聲、團結各區共建香港的嶄新未來。筆者認為，區議會改革需充分發揮區議會以「服務社區」為本、「服務市民」為初心的核心價值。香港市民是建設香港未來的根本，面對亂象及漏洞，必須撥亂反正，堅決維護政府權威。地區民生建設的工作不能停擺，只有進行區議會改革，才可穩定地區民心，穩固市民信任，並彰顯特區政府的威信。新一屆的區議會，需得知人善用、用人唯賢。

港區全國人大代表、立法會議員

## 回歸基本法初衷 為區議會正本清源



### 有話要說

鄧宣宏

地區行政檢討進入最後階段，行政長官李家超日前表示，今次的檢討需要堅持三個原則，包括國家安全必須放在首位、全面落實「愛國者治港」原則，以及充分體現行政主導。區議會作為香港地區治理的重要一環，必須透過改革正本清源，確保其主導權牢牢掌握在愛國者手中，根除政治隱患，提高地區治理效能，回歸為居民服務的本位。

### 充分體現行政主導

基本法第九十七條規定：「香港特別行政區可設立非政權性的區域組織，接受香港特別行政區政府就有關地區管理和其他事務的諮詢，或負責提供文化、康樂、環境衛生等服務。」條例所指「非政權性的區域組織」，當然是包含區議會在內，由此可見，區議會本身的職能是「接受政府諮詢」和「負責提供服務」。

可是，近年區議會不但未能發揮應有職能，更被一些別有用心的政客騎劫作為政治表演場地，這些人多年來荒廢地區事務，偏離了基本法第九十七條規定的初心。到了2019年區議會選舉，情況更變本加厲，大批反中亂港分子利用當時的社會氣氛，炒作政治議題來贏得選舉，他們濫用區議會職權和資源，不擇手段阻撓政府施政，利用區議會發表極端政見甚至煽動暴亂，危害國家安全和香港繁榮穩定。試問在這樣的背景下，特區政府怎能不推動區議會改革？正如國務院港澳辦主任夏寶龍指出，「我們還應允許區議會再被反中亂港分子操弄，成為禍害香港的『柱腳』嗎？」

李家超就地區行政檢討提出三點基本原則。第一，國家安全必須放在首位，全面準確、堅定不移貫徹「一國兩制」方針，確保憲法和基本法規

定的制度有效和持久落實。第二，全面落實「愛國者治港」原則，地區治理必須牢牢地掌握在愛國者手上，確保特區有效管治。第三，充分體現行政主導，特區政府必須抓緊地區治理的工作，培養強而有力的地區服務隊伍，全面加強地區動員能力。我對行政長官提出的三大原則表示認同及全力支持。

### 均衡參與吸納更多人才

我認為，區議會必須回歸基本法定位，確保區議會和區域組織做好地區治理的諮詢角色，並充當官民溝通的橋樑，解決地區上各項民生難題；同時，區議會改革必須落實「愛國者治港」原則，通過審查機制把反中亂港分子排除在區議會之外，確保地區治理主導權掌握在愛國者手中。在區議會的組成及產生辦法方面，我認為需要體現均衡參與，可以吸納更多愛國愛港並有志服務地區的專業人士和年輕政治人才參與地區事務，讓不同背景的區議員發揮優勢互補作用，進一步協助政府提高地區治理效能。由於區議會主要處理地區事務，重點在於培訓及提拔真心服務地區的人才，有關人才既可以來自直接選舉，也可以來自間接選舉及委任，讓區議會的構成更能展現良政善治下的「五光十色」，同時更符合香港的實際情況。

香港自落實完善選舉制度後，「愛國者治港」原則已經在選委會、立法會以及行政長官選舉中得到落實和體現，如今香港進入從由亂到治走向由治及興的新階段，必須進一步提升地區治理體系的水平及效能。我熱切期待區議會制度改革，進一步落實「愛國者治港」原則，選出一批愛國愛港、支持特區政府依法施政的區議員，維護國家安全及保持香港長期繁榮穩定，增強市民的幸福感和獲得感。

全國政協委員、香港友好協進會發展基金主席團常務主席