



安全與自由的平衡：香港國安法實施五年的經驗與展望



焦點縱論

韓大元

香港國安法實施五年來為合理平衡國家安全與人權保障積累了實踐經驗，也為普通法國家和地區深入研究這一問題提供了有益的經驗與判例。在國家安全與人權保障的關係上，不同國家固然有各自的文化與價值判斷，但只要秉持客觀、理性、開放的學術立場，便不能否認香港國安法實施五年來對穩定香港社會秩序、恢復法治環境、重塑政治文化，以及保障居民權利與自由等方面發揮的積極作用。當然，香港國安法實施機制仍有進一步完善的空間。本文在梳理香港國安法實施過程中平衡安全與自由的實踐與個案基礎上，並就未來如何更好兼顧安全與自由，並在法律體系內平衡多元的價值衝突，談幾點看法。

一、香港國安法中安全與自由的規範平衡

香港國安法在立法過程中以憲法和基本法的人權保障原則為依據，注重協調國家安全和人權保障兩種價值，既確保香港作為中華人民共和國不可分離的一部分，同時強調在法治軌道上維護國家安全，將尊重和保障人權原則貫穿在法規範體系之中。國家安全是現代主權國家優先追求的目標，只有在國家安全得到保障的前提下，公民才能享有最基本的人權。香港國安法第2條規定，基本法第1條和第12條構成基本法文本體系中的「根本性條款」，要求權利和自由的行使不得違背這兩項規定，明確了處理國家安全與人權保障之間關係的前提。實踐表明，國安法實施不僅沒有改變基本法確定的人權保障標準，而是為基本法規定的居民權利與自由提供了更好的保障。安全與自由的平衡是在法治軌道上進行的，即使因國家安全事由對公民權利進行限制也是嚴格依照法治原則與程序進行的，符合《公民權利和政治權利國際公約》的精神，符合世界各國的法律實踐。如香港基本法第30條規定，通訊自由和通訊秘密可因公共安全和追查刑事犯罪的需要被限制。香港法院的眾多判決也都適用過這一條款。因此，維護國家安全和保障居民權利和自由是並不衝突，只要限制是必要的，符合比例原則，就可以融合在基本法的框架內。

香港國安法中規定了完善的人權規範體系，體現了人權保障的基本原則和精神。香港國安法第4條明確規定，「香港特別行政區維護國家安全應當尊重和保障人權」，特區居民依照基本法和國際人權公約享有的權利和自由受到保護。香港國安法第5條要求以法治原則防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，同時規定了罪刑法定、無罪推定、依法享有辯護權等其他訴訟權利和「一罪不二罰」等法治原則。

為落實香港基本法第23條、全國人大5·28決定和香港國安法第7條的規定，香港特區立法會制定了《維護國家安全條例》（以下簡稱為《條例》），並於2024年3月23日刊憲生效。《條例》將香港國安法第4條規定的人權保障原則貫穿始終，首先在第1部將尊重和保障人權作為自身建基的重要原則之一，在彌補香港特區維護國家安全制度漏洞的同時，積極回應香港社會各界關於人權保障的合理關切，依法保護香港特區居民根據香港基本法享有的權利和自由，以及根據《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利國際公約》享有的各項權利和自由。

《條例》通過清晰定義國家安全概念，維護國家安全定義的統一性、明確性與權威，防範出現濫用國家安全概念的現狀，以求實現國家安全和人權保障的合理平衡。《條例》明確引述《中華人民共和國國家安全法》第2條的規定，將國家安全定義為「國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。」一方面明確了國家安全只有國家統一標準，具有國家屬性；另一方面體現法律規範的明確性原則。

法律的生命在於實施，普通法的生命更在於實踐。香港國安法實施五年來將法律文本中的人權保障原則轉化為具體的權利保障實踐，並依據基本法、國安法制定《維護國家安全條例》，完善國家安全相關法律，為在個案中尋求國

家安全和人權保障間的合理平衡積累了經驗。

二、香港國安法司法適用中安全與人權的平衡

自本法實施以來，截至2025年3月1日，在所有相關法律下，涉嫌從事危害國家安全的行為和活動的案件中，共320人被拘捕，186人及5家公司被檢控，161人及1家公司已被定罪，包括已被判刑或正等候判刑的個案。其中，91人及4家公司是就香港國安法下的罪行被檢控，76人被定罪。主要涉嫌分裂國家、顛覆國家政權、勾結外國勢力及從事恐怖活動等。

普通法精髓在於經驗與判例，通過五年來特區法院辦理的國家安全個案，我們可以觀察國安法實施的總體效果，特別是法院如何以國安法為依據尋求個案中自由與安全的合理平衡。香港國安法制定時社會各界普遍關注司法獨立原則是否受損，個別人預言「國安法實施之日就是司法獨立消失之日」。五年來香港國安法實施實踐表明，司法獨立不僅沒有受損，而且隨着法治環境的改善與秩序的恢復，人們對司法獨立仍抱有信心。香港的司法體系嚴格依照法律程序檢控、審理國安案件，積累代表性案例，為審理國安案件創造新的模式，豐富普通法傳統。

相稱性原則（比例原則）通常被特區法院適用於國家安全與人權之間的價值權衡。如區域法院在煽動罪相關的案件中，合理運用相稱性原則，在「譚得志案」中認為，煽動罪所用的字眼並非過於模糊，而「能因時制宜地由法庭作出闡釋和解讀」，並裁定「有關條例罪行是合憲，符合基本法和人權法案的條款和精神，以及是依法規定。」特區終審法院在「8·18流水式集會案」中為該原則在國安案件中的合理適用提供了指引，確立起不同於其他普通法管轄區的特質。在2019年8月18日，黎智英、吳靄儀等7名被告在未獲批准的情況下組織和參與維多利亞公園集會及之後的遊行，經審訊後被裁定觸犯「組織及參與未經批准集結罪」，此後上訴庭撤銷7人「組織未經批准集結罪」，但維持「參與未經批准集結罪」。被告一方上訴至特區終審法院，主張《公安條例》中相關條文不相稱地限制集會自由，同時認為應當採取英國最高法院在「Zigler案」和「Abortion Services案」判決中運用的「執行相稱性」原則，以判斷檢控、定罪決定是否不相稱地限制集會自由。

考慮到「一國兩制」下，香港特區普通法體系和英國司法體系的差異，香港特區終審法院並未採納英國最高法院在「Zigler案」和「Abortion Services案」判決中運用的「執行相稱性」原則。在英國法律體系下，法院無權直接宣告相關措施或法律無效，被宣告不符合人權的法律仍可能衍生出檢控和定罪決定，因此需要分別檢驗其是否符合相稱性原則。相比之下，香港特區法院依照基本法針對違反基本法的本地法律，在個案中有權頒布補救令、廢除或宣告該本地法律無效。

就此而言，如果香港特區本地法律被裁定符合相稱性原則，那麼據此做出的定罪決定必然可以通過相稱性測試，無法基於相稱性原則進行獨立審查。在「梁國雄訴香港特區案」中，香港特區終審法院已經運用相稱性原則裁定《公安條例》符合香港基本法，因此對拘捕、檢控和定罪單獨適用相稱性加以檢驗並不恰當，香港特區終審法院據此駁回被告上訴。

根據香港國安法第3條第3款的規定，香港特區法院在「呂世瑜案」判決發展了香港國安法的解釋方法，指引此後國安案件的量刑。本案中，被告人被控煽動分裂國家罪，被告人承認控罪。後由原審法院按照香港國安法第21條確定5年半的量刑起點，但未因認罪獲得三分之一減刑，而是被判處5年監禁。此後，被告人據此向終審法院提起上訴，主張按照本地法律應獲得完整的三分之一減刑。

在該案判決中，香港特區終審法院首先回顧了「香港特別行政區訴黎智英案」中確立的解釋原則，指出香港國安法特定條文的思想和效力須因應整個香港國安法的背景和目的來確定。參考全國人大及其常委會在立法過程中所作決定和相關說明，香港國安法的立法原意是將其融入香港特區法律制度，尋求實現與特區本地法律的銜接、兼容和互補，除非特區本地法律被香港國安法取

代，否則仍可繼續適用。

在香港特區終審法院看來，香港國安法第33條旨在通過減刑事由，鼓勵犯罪人和可能犯罪的人士放棄犯罪、協助當局遏制危害國家安全的活動和促進執法。認罪難以實現該條追求的立法目的，無法被解釋進該條規定的減刑事由，香港特區終審法院最終駁回上訴，維持下級法院原本確定的刑期，在法理上給予了清晰的解釋，使安全與自由關係的一些疑惑得到合理解決。

在定罪、量刑事項之外，香港特區法院還在保釋申請等程序問題上合理權衡國家安全和人權保障兩項重要價值。如何適用保釋規則是香港國安法實施以來的核心爭議之一，《刑事訴訟程序條例》第9D條遵循着以保釋為原則的制度邏輯，香港國安法第42條第2款確立起嚴格限制保釋的原則，香港特區法院在一系列案件中確立起保釋申請的處理原則。

在「唐英傑案」中，香港特區高等法院認為香港國安法第42條第2款既未取消保釋權利，也沒有遵循保釋推定原則，而是確立起不可適用保釋的特殊情況。如果法院評估被告將繼續觸犯香港國安法規定的危害國家安全犯罪，便不得批准被告的保釋申請。綜合考慮香港國安法第4條和第5條確立的人權保障原則和無罪推定原則，法院在評估被告再犯風險的過程中應當盡可能採取符合基本權利保護要求的方式，如果法院沒有充分理由認為被告在保釋期間將犯下香港國安法中規定的罪行，那麼就沒有理由拒絕保釋申請。就此而言，香港國安法第42條第2款並未從實質上改變《刑事訴訟程序條例》第9G（1）條就拒絕保釋申請設定的條件。



▲香港要總結香港國安法實施5年的經驗，以應對新問題、新挑戰，同時進一步凝聚社會共識，提升國家安全觀念。

相比之下，香港特區終審法院在「黎智英案」中同樣堅持保釋規則的適用必須與人權保障和法治原則保持協調，但認為香港國安法第42條第2款特別設定了嚴格門檻。如果法院在考慮所有相關材料後，沒有充分理由相信被告不會繼續實施危害國家安全行為，就應當拒絕其保釋申請。即便法院認為已經具備充足理由，仍需要繼續考慮所有與批准或拒絕保釋相關的事項。通過回溯香港國安法立法原意，香港特區終審法院認為除了香港國安法第42條第2款規定的例外情況，此前保釋制度的一般原則仍在國安案件中繼續適用。

此後，在「伍巧怡案」判決中明確香港國安法第42條確立的保釋規則適用於香港國安法之外的其他危害國家安全犯罪。在考察香港國安法立法過程的相關材料之後，香港特區終審法院認為香港國安法旨在與香港特區本地法律一起適用、相互補充，從而更為有效地保護國家安全。對於香港國安法第42條第2款這樣沒有以「本法」進行限定的條款，原則上應當理解為適用於所有危害國家安全犯罪，因此即便該案所涉罪行未被規定在香港國安法中，也應適用香港國安法第42條第2款確立的保釋規則。

總體而言，香港特區法院五年來在定罪、量刑、保釋申請、審判程序以及執法權力監督等各類事項上積累了一系列典型案例，為今後完善香港國安法的實施機制提供了經驗素材。

三、香港國安法實施發展安全與自由平衡的新法理

當前在全球範圍內，如何平衡國家安全與人權保障之間的關係仍是各國共同面臨的挑戰，在基本命題與學術範式上仍沒有共識性的範式，按照傾向於安全的程度，大體上形成了四種理論範式。

一是將安全理解為任何國家或者政治共同體存在的目的，這個意義上的安

全是先於憲法、先於法律的（安全作為前憲法的一般國家目的）。這種觀點延續了霍布斯、黑格爾、施米特的傳統，據此，國家是先於憲法存在的，而保障安全正是國家存在的目的，因而，安全實際上構成了自由和法治的邏輯前提，故也並不存在自由與安全的衝突。二是，將安全理解為一種主觀權利，認為儘管憲法沒有明確規定，但從中可以推導出「請求安全的基本權利」。也有學者主張，通過保護憲法上的生命、健康和其他基本權利，個體的安全就可以得到充分的保障。因而，安全不是一種基本權利，而是一項國家任務。三是，將安全理解為國家的一種客觀法律義務，國家要保護公民的基本權利，就必須首先確保安全（國家的基本權利保護義務）。四是，將安全理解為一種由憲法承認的共同利益，或者由憲法規定的國家目標。

其中，第三種和第四種觀點代表了國際學界的主流見解，但仍面臨各種爭議。自由與安全的價值權衡要在個案中實現，有時基於國家安全的風險，要傾向於優先維護安全價值。因此，將人權與國家安全對立的觀點本身就是沒有依據的。

在憲法建構的框架下，國家安全與公民自由如何獲得平衡是各國法學界都在思考和探索的課題。憲法學在一般意義上對國家安全的探討可以追溯到刑事法領域與叛國罪、顛覆類型犯罪等相關的諸多領域，涉及到人身自由、言論自由、財產權等諸多基本權利的保護問題。伴隨國際恐怖主義的威脅，包括法學界在內的整個知識界更加注重非傳統安全領域的挑戰，對恐怖主義、極端主義、分裂主義，以及伴隨着諸多風險挑

戰而迅速迅猛發展的國家機器及相應的技術手段，進行了一定探索，但仍有不少安全與自由的範式、基準等問題沒有解決。

香港國安法的成功實施，從法理上為普通法國家和地區處理國家安全與個人自由的案例提供了範例或者參考。也有一些普通法國家的司法機關，在處理類似案件時參考香港法院相關的案例。在法理上，香港法院處理國安案件時，明確了國家安全是為了實現個人自由而存在的。

在「馬俊文案」中，在街頭或者探訪20多次時公開宣揚涉及分裂國家的口號問題，在區域法院受審後裁定一項「煽動他人分離國家罪」成立，上訴後被判監5年。審訊時，辯方強調「一連串行為只是叫喚空洞的口號，行使言論自由，並不違法。」法官則在判詞中認為，本案看不出對被告行使言論自由的權利有任何限制，反而被告忽略或對「香港是中華人民共和國不可分離的一部分」視而不見。煽動罪毋須其他人被煽動，故被告人有沒有採用實際行動分裂國家並不重要。

另外，法院運用國安法的法理公正審判，做出多個明確「香港國安法具有凌駕性」的裁決，維護國安法的權威。如全國人大常委會12·30解釋對國安法第14條、47條解釋後，及時體現立法原意，在相關判詞中法官列舉憲法、基本法與國安法，體現立法原意。如在黎智英案中，法院明確「國安委決定不受司法覆核」的原則。在法律解釋技術與方法上，既保持普通法傳統，同時引入內地法律解釋技術，尋求融合，發展「一國兩制」下的法律解釋制度。

法治是國家安全與個人自由協調的基礎。香港特區法院在個案的處理中，堅持法治原則，堅守司法獨立，在法治框架內權衡公共利益與個人利益平衡，增強法治的穩預期功能。當然，國家安全與個人自由的協調包含了政治自由、

人身自由、經濟自由、學術自由等諸多領域，很難說存在統一的衡量標準與公式。國家安全與個人自由的協調與具體的憲制架構有關，比如立法機關與行政機關的立法權限，司法機關的審查強度與對行政機關判斷的尊讓（deference），這些都應該在具體的憲制架構下展開。這方面香港法院的解釋方法與發展出的法理對其他普通法國家和地區是有參考價值的。

四、完善香港國安法實施中平衡安全與自由的機制

香港國安法實施五年來在恢復法治秩序與社會穩定等方面發揮的重要作用是有目共睹的。近年來在國際評價機構的各類評價中，香港的經濟自由度一直處於世界前列。截至2024年12月31日，香港經濟自由度排名世界第1；全球金融中心指數由2024年3月的第4位上升至同年9月的第3位；世界競爭力排名由2023年的第7位上升至今年的第3位。加拿大智庫菲沙研究所（Fraser Institute）發布的《世界經濟自由度2024年度報告》中，香港在165個經濟體中獲評為全球最自由經濟體，重奪世界第一。五個評估大項中，香港在「國際貿易自由」及「監管」均位列首位，在「穩健貨幣」的排名亦升至全球第三。

上述事實充分表明，通過國安法實施，恢復法律秩序後，投資者的信心得以進一步鞏固，所謂「撤資」現象並沒有出現。在「一國兩制」下，香港擁有的獨特的地位和優勢得到保障，包括法治及司法獨立、資金自由進出、自由的貿易和投資制度、簡單低稅制、良好的營商環境，以及高效廉潔的政府。香港以貿易自由、投資自由和金融自由實現了高度的市場開放，並因監管透明度提高和有競爭力的稅收制度而更為強化。

當然，我們必須看到，香港國安法實施中也面臨新問題、新挑戰。在充分肯定成效的基礎上，我們要認真總結經驗，反思存在的問題。如需要進一步凝聚安全與自由廣泛的社會共識，提升國家安全觀念；香港特區法院在香港國安法一些罪名的理解與解釋上仍有歧義，需要在個案中凝聚共識，也有必要對相關法律界限進行必要說明。當下的國安教育體系雖取得成就，但還需要提升實效，國際社會對香港國安法的實施還存在一些誤解與偏見，我們需要進一步加強國際傳播，讓國際友人了解國安法是如何保障自由與人權，消除誤解和污名化。

在「一國兩制」實踐進入新階段，「一國兩制」所蘊含的「和平、包容、開放與共享」的價值理念已具有廣泛的國際影響。因此，在香港國安法實施過程中，我們要堅持香港基本法和香港國安法的初心與宗旨。香港基本法的初心是維護國家的統一和領土完整、保持香港的繁榮和穩定，國家必須履行保持特別行政區長期繁榮與穩定的憲法義務，這種義務的履行要求從國家的整體性出發制定國家的法律與政策，服務於國家發展目標的實現。

香港特區在維護國家安全和香港特區的法治秩序的同時，必須充分保障人權，依法保障香港居民的合法權利和自由，堅持國家安全的原則與邊界。國家安全是國家的一種重要能力或實力，關係國家生存和發展，並且以人權為核心價值。國家安全與人權相互聯繫，相互倚重，並不矛盾。一方面，保障國家安全是人權的基礎；沒有國家政權的安全，國家的生存直接受威脅，人權保障自然失去基礎。另一方面，維護國家安全的最終目標之一是保持人民主體地位，維護人的尊嚴，保障人權。

在香港國安法實施過程中必須堅持依照法治原則辦事，合理平衡國家安全與自由保障兩項價值。在法治原則下，安全與人權、自由的關係圖景並非固定不變或者可範式化，而是始終處於動態平衡之中。在國家安全與個人自由的關係中，應當明確國家安全是為了實現個人自由而存在的。雖然只有在國家安全的秩序保障基礎上，個人自由才可能充分實現，但這不能導向將問題泛化，應當在具體情況下兼顧國家安全與個人自由。在人權與國家安全關聯性中注意把握安全的預防性，要靠預防來防止對安全環境的破壞。「不安全性本質上先於不安全事件而發生」。要提高防範和抵禦安全風險的能力，要履行預防功能，防止各種風險，及時消除安全與人權之間的衝突。

中國人民大學法學院教授、中國人民大學「一國兩制」法律研究所所長