

# 百年變局時代香港國家安全法治保障實踐：比較的視角



畢雁英

當今世界，百年變局加速演進，國際形勢變亂交織，霸權主義、冷戰思維陰霾不散，單邊制裁、關稅勒索、劫持他國總統行為之惡劣程度前所未有，國際秩序瀕臨瓦解，全球治理面臨重大考驗。在這個動盪不安的世界，我們能在安全穩定的環境裏生活何其有幸，維護國家安全何其重要。沒有國家安全，就沒有國家的長治久安和香港的繁榮穩定。回歸後，香港維護國家安全的法律制度和執行機制存在嚴重漏洞和明顯缺失，給反中亂港勢力和外部敵對勢力以可乘之機。香港實踐證明，法治是維護國家安全的重要屏障。本文通過與美國國家安全立法、執法與司法進行系統的比較，來分析香港國家安全法治的實踐發展。

## 一、法治是維護國家安全的根本保障

如何維護國家主權、安全和發展利益？實踐中有多種途徑，各國主要通過外交、軍事、政治、經濟、科技、法律等手段；維護各自的政權制度安全、國土安全、經濟金融安全、能源資源安全、社會穩定、科技文化安全、網絡數據安全、生態生物安全、核安全以及海外利益安全。

經過多年探索，我國確立的總體國家安全觀，開闢了國家安全治理的新路徑，為推動和完善全球安全治理貢獻了中國方案，其中蘊含的價值理念、工作思路和機制路徑，為那些既希望維護社會安全穩定，又希望保持自身獨立性的國家提供了重要借鑒。我國將人民安居樂業作為維護國家安全的根本立場，秉持和平、主權、普惠、共治的原則，把太空、深海、極地等領域打造成各方合作的新疆域，造福於全人類。

我們的總體國家安全觀摒棄了零和博弈、絕對安全、結盟對抗等舊觀念，宣導共同、綜合、合作、可持續的全球安全觀，樹立了合作、創新、法治、共贏的國家安全理念，堅守以國際法為基礎的國際體系，得到國際社會積極回應和廣泛認同，推動全球安全治理體系向更加公平、更加合理、更加有效的方向發展，最終實現世界的持久安全。

在維護國家安全的各種方式中，法治的方式具有根本性、穩定性、可預期性以及普適性，可以與政治、經濟、外交等手段綜合運用，更好維護國家主權、安全和發展利益。以法律維護國家安全是世界通行做法。當今世界絕大多數國家和地區，都存在或被命名為「國家安全」的法律制度，或雖然在文字上沒有被冠以「國家安全」之名，但實際上主要用以規範其傳統領域或非傳統領域事務的相關法律制度。

香港特區作為「一國兩制」下享有高度自治權的地方政府，依法負有維護國家安全的憲制責任。香港維護國家安全法治體系經歷了從無到有，從維護國家安全制度缺失階段到國家安全法律制度的奠基階段，再到進入國家安全領域系統性制度構建階段的歷史進程。目前形成了以憲法和基本法為基礎，全國人大關於建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定、香港國安法等全國性法律與《維護國家安全條例》《刑事罪行條例》等本地法律相兼容、銜接、互補的法律制度體系，運行有效。

## 二、關於國家安全立法的比較

### （一）香港：國家立法確立框架，本地立法細化落實

國家安全犯罪侵害的是國家整體利益，不僅僅是某一個地方的利益。古今中外，維護國家安全從來都是中央事權，由中央政府承擔根本的、最終的責任和義務。香港國家安全法律體系主要由香港國安法與《維護國家安全條例》構成，形成中央專門立法和香港本地立法緊密銜接、渾然一體的國家安全法治新體系，為「一國兩制」在香港行穩致遠提供更加完備、系統、嚴密的國安法律保障。

一方面，國家最高立法機關制定香港國安法。針對2019年修例風波對香港國家安全造成的嚴重影響，香港法院在判決中指出，「自2019年起，香港經歷了嚴重的社會動盪，社會公共秩序受到擾亂，全港各處出現示威、暴力升級、破壞及縱火。這是過去50年來未曾出現的危機情況。」正因香港本地無力解決其高度自治範圍之外的國家安全問題，所以必須由中央運用最高憲制權力解決香港面臨的國家安全現實危險和威脅。

2020年5月28日，全國人民代表大會通過《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》，授權全國人大常委會立法。6月30日，全國人大常委會通過香港國安法，並將該法列入基本法附件三，由香港特區政府同日刊憲公布實施。香港國安法設立國家安全制度，確立了四項危害國家安全罪行，劃分中央與特區的案件管轄權，並通過對域外效力的明確規定，進一步增強法律的執行力，是中央行使全面管治權的典範，封堵了香港國家安全不設防的漏洞，成為維護國家安全的定海神針。

另一方面，香港特區立法會制定《維護國家安全條例》。2024年3月19日，香港特區立法會全票通過了《維護國家安全條例》，順利完成了基本法第23條立法。《條例》體現出三個特點，一是兼顧維護國家主權、安全與保障人權、自由的平衡。部分西方反華勢力抹黑《條例》「迫害人權」，事實上，《條例》規定了罪刑法定、無罪推定、正當法律程序、一事不再理等法治原則，嚴格遵循《公民



▲實踐證明，推動香港維護國家安全法治體系進一步完善，才能確保「一國兩制」實踐行穩致遠。

權利和政治權利國際公約》《經濟、社會與文化權利國際公約》，既維護了國家安全，又保障了當事人的法定權利和自由；二是參照香港本地既有法例，不斷增強適用性。《條例》中逾半數罪名不是新創立的，在《刑事罪行條例》《官方機密條例》《社團條例》等本地法例中原來就存在，而僅對原有法律規定作出「適應化」和增補，去除部分法律條文中殘存的港英時期殖民色彩的表述；三是借鑒了其他普通法域現行法律的定義標準和法律責任規定，如借鑒英國《2023年國家安全法案》有關破壞資產活動的罪行中關於「資產」的指涉範圍、關於最高刑期為終身監禁的規定等。從比較法的角度看，在「一國兩制」下香港特別行政區關於維護國家安全的法律內容和規定清晰必要，比很多西方大國的國家安全法律更為寬和。

### （二）美國：國家安全法律體系龐大，立法工具化

作為普通法的典型代表，美國在建國後，通過法律手段維護國家安全的步伐就從未放緩，其立法數量之龐大、覆蓋面之廣泛、修正更新之頻繁遠超其他國家和地區。美國國家安全法律體系由國會制定法、總統行政命令和法院判決等構成，強調美國利益優先。

制定法覆蓋面廣泛，包括《國家安全法》《愛國者法》《反經濟間諜法》等數百部法律，囊括政治、國防、軍事、經濟與數據等重要領域，密切服務於美國國家安全戰略需求。具體而言，在政治安全領域，通過《外國代理人登記法》防控外國勢力滲透；在國防領域，通過《間諜法》《國土安全法》嚴厲打擊外國間諜情報活動；在情報領域，通過《外國情報監視法》加強對外國情報獲取；在數據領域，通過《澄清域外合法使用數據法》維護和拓展數據霸權；在經濟領域，通過《出口管理法》《貿易擴展法》等嚴密管制進出口貿易，打壓包括中國在內的競爭對手。美國國家安全法律規範還散見於刑法、出入境法、海關法、移民法、保密法等一般法律之中，如刑法中規定了叛國、包庇叛國、叛亂及暴亂等罪名。

在權力分享和分立的機制中，總統為避免國會批准程序及否決的限制，往往利用行政命令這一單邊政策工具來指導國家安全工作協調和規範國家安全活動。由於美國憲法及法律賦予總統行政權，總統的行政命令具有法律效力是美國國家安全法律的重要淵源，如特朗普在2025年1月20日重返白宮以來，已11次簽署行政命令，宣布進入國家緊急狀態，繞過國會行事，恣意徵收所謂「對等關稅」，施壓他國政府。加州大學伯克利分校法學院助理教授埃萊娜·恰奇科在接受媒體採訪時說：「總統們越來越依賴緊急權力來做一些傳統意義上並不真正構成緊急情況的事情。」美國智庫布倫南司法研究中心在一篇文章中指出，人為製造緊急狀態以推進經濟和外交政策目標是濫用權力。去年4月在特朗普宣布對全球貿易夥伴徵收所謂「對等關稅」後，加利福尼亞州州長紐森稱特朗普動用《國際緊急經濟權力法》來制定關稅政策是「非法且史無前例的」，並宣布就關稅問題起訴特朗普政府。

此外，判例法作為美國國家安全法律的重要淵源，補充和細化成文法律，同樣反映了安全優先的傾向，通過判例為政府擴大權利提供合法性框架。

## 三、關於國家安全執法的比較

### （一）香港：有效履職維護國家安全，護航香港繁榮穩定

在維護香港國家安全執法層面，基於「一國兩制」的特殊性和香港的實際情況，香港國安法創造性地建立了中央和特區兩個層面的執行機制。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，特區國安委與特區其他職能機構共同構成了特區層面的維護國家安全體系。香港國安法實施後，特區行政、立法、司法機關積極履行維護國家安全的職責。依法打擊危害國家安全的犯罪，兩套執行機制職責分工和案件管轄劃分清晰，同時又形成互補、協作和配合關係，共同構成香港特區維護國家安全完整的制度和機制。

香港國安法實施後，香港社會迅速恢復了社會秩序，暴力事件大幅減少，公共安全得到有效保障，市民能夠正常生活，香港實現了「由亂到治」的歷史性轉變。選舉制度改革後，特區政府運作重回正軌，有力維護了行政長官和特區政府的施政權威，特區施政環境顯著改善，優化了香港民主文

化、政治生態與制度環境，推動香港展現出良政善治新氣象。香港營商環境持續優化，國際金融中心地位得到鞏固，香港社會與民眾的民生和發展權利得到更好保障。

香港國家安全法治觀念在推動香港政治文化的改變上發揮了重要的作用。維護國家安全意識正在逐漸融入香港的政治社會文化之中。「國家安全」一詞經常出現和被引用，已經不再是一個敏感詞語。在香港特區政府的日常管治工作中，「維護國家安全」成為了不可或缺的元素。在維護國家安全上，工商機構、社會組織、媒體、學校、工會和非政府組織都清楚並且願意承擔相關的責任。執法機構在處理涉及國家安全的事務時對國家安全的理解越來越深刻。「國家安全教育」成為了國民教育和愛國主義教育的核心部分，並引入了教師培訓。這些措施有助於從根本上消除危害國家安全的思想根源，培養香港居民特別是青少年的國家意識和愛國精神。

### （二）美國：國家安全執法體系複雜，多元擴張

美國國家安全執法機制由總統直接領導，以國家安全委員會為核心，聯邦調查局、國土安全部、中情局等部門分權協作，核心職能集中於維護國土安全、反恐、情報搜集、邊境管控及網絡安全領域。美國國家安全執法人員具有高度自主權，特別是在搜集外國情報時，執法人員擁有廣泛的監視監聽和秘密搜查權，其授權來自《外國情報監視法》，該法為美國政府截取境內的外國情報提供了法律依據，也為截取美國境外的情報提供了國內法依據，是美國維護其情報霸權的重要依託。

在泛化國家安全的認識基礎上，近年美國國家安全執法行為對外恣意侵犯他國主權，劫持他國總統，對內壓制不同意見者。2021年1月6日國會山騷亂事件，是美國民主制度遭受直接挑戰的標誌性危機，嚴重破壞了權力和平交接這一憲政核心原則。資本主義政治體系本身容易被大型利益集團「俘獲」，而民粹主義浪潮下，這種幕後操作被公開化。政治成為一種「買賣關係」，政客以政策換取選票，權勢者則通過巨額資金換取政策利益，如馬斯克為特朗普助選，使政府決策服務於少數精英而非公共利益。

步入2026年，美國國家安全執法體系經歷了一場深刻的結構性變革，由「大國競爭」向「本土安全」轉型。2026年1月23日，美國發布了新版《美國國防戰略報告》，報告將美國本土安全和美國在西半球的利益作為最優先事項，執法資源將從海外反恐行動中大規模回撤，重點轉向驅逐大規模移民與打擊跨國犯罪。2026年1月，從「古德之死」到「普雷蒂之死」，美國移民與海關執法局在明尼蘇達州的執法行動中槍殺兩名美國公民，引發全國性抗議。這一事件並非孤例，反映了聯邦政府以「安全」為名擴大執法權力、繞過地方司法制約的趨勢。這種「突襲式」「規模化」的執法方式，將無證移民整體標籤化，導致法治原則讓位於政治效率，加劇了公眾對「國家暴力」和「系統性壓迫」的擔憂和強烈不安。

## 四、關於國家安全司法的比較

### （一）香港：司法獨立，程序公正

司法獨立是香港法治的核心內容。香港特區法院獨立進行審判，不受任何干涉，司法人員履行審判職責的行為不受法律追究。鑒於國家安全案件的特殊性，香港國安法規定，行政長官應從香港現有法官中指定若干名法官負責審理此類案件。此舉只是對基本法早已確認的行政長官任命法官權力的一種延伸，不影響法官獨立行使審判權。指定法官是從現有法官中指定，被指定法官僅是列入專審法官的備選名單，而非預先指定特定案件的法官，且行政長官在指定法官前需徵詢香港國安委和終審法院首席法官的意見。

香港國家安全法律實施以來，逐步實現從由亂到治邁向由治及興，其間有眾多代表性案件形成香港國安法獨有的判例，對完善香港維護國家安全法治體系十分重要。具體包括香港國安法的首宗定罪案——唐英傑案，明確了香港國安法規定的不由陪審團審理制度的合憲性；《維護國家安全條例》的首宗案件——諸啟邦案，確立對「軟對抗」行為的嚴厲打擊；香港國安法下串謀顛覆國家政權案——違法「初選」案，明確了串謀顛覆國家主權罪的控罪要素；勾結外國勢力的典型案件——黎智英案，進一步確立了危害國家安全犯罪「以不保釋為原

則、保釋為例外」等原則。

面對香港國家安全法治建設的重要成果，部分國家以人權自由為名抹黑攻擊、煽動炒作，特別是在黎智英案中，部分國家以「新聞報道」為由，將黎智英多年來禍國害港的行為，洗白為行使「言論和新聞自由權」，並通過各種法律程序拖延審訊。在2月9日，黎智英因干犯一項串謀發布煽動刊物罪和兩項串謀勾結外國勢力罪，被判監禁20年。法官宣讀判詞時說，黎智英長年對中國身懷怨恨，經常以協助香港人為藉口，邀請美國對抗中國。長達855頁的判詞載明，黎智英在香港國安法生效後，仍繼續表達反中國的立場，長期請求、推動外國制裁、干預、封鎖香港或採取其他敵對行動，證據鏈「公開，客觀，透明，且完整」，即使是西方等反動勢力也未能從判罰過程和證據採集上找到攻擊點。黎智英利用《蘋果日報》和個人影響力，對教師、專業人士及年輕人進行長期的思想灌輸，逐步塑造一種扭曲、仇恨自身國家的心理狀態，對年輕一代傷害深遠；並試圖削弱中國中央政府、香港特區政府及所屬機構的合法性或權威，損害中央和香港政府及香港居民的關係，嚴重危害國家安全，不斷挑戰、觸碰、逾越國家安全法律紅線底線。

在黎智英案件的審理及判決過程中，一直有西方媒體、政客試圖幫其洗脫罪行，污蔑香港國安法，藉新聞自由的說法轉移視線，迴避核心法律問題，掩蓋事實真相。而真相恰恰是，黎智英並非因自身的政治觀點或信念受審，而是意圖勾結外部勢力危害國家安全，案件審理中的2220項證物、80000多頁文件，14名控方證人的證詞，徹底將黎智英如何在幕後操縱黑暴，煽動「攪炒」，勾結外力、祈求制裁的累累惡行公開於天下。監禁20年是黎智英必須依法承擔的法律責任。須知在的一些國家相關法律中，勾結外國危害本國國家安全的最高刑罰同樣可處終身監禁，如意大利和荷蘭；甚至可處死刑，如日本和韓國。黎智英被繩之以法，並依法被公正追究刑責，凸顯了香港國安法在維護國家安全、守護香港安定和震懾外部敵對勢力上的威力和效果。敵對勢力對此案頻頻表達不滿，既是對其失去「棋子」的怨恨，也是對其失敗的不甘。

事實上很多國家都十分重視立法打擊勾結外國勢力的行為，如美國的《外國代理人登記法》，美國司法部曾依其下令將新華社駐美機構登記為外國代理人，認定其從事「政治活動」，近年來更是動輒將與中國正當往來的人員和組織定性為「從事間諜活動」，凸顯其諸多立法執法行為言行不一。

### （二）美國：「尊重行政」，安全優先

美國國家安全司法堅持「國家利益至上」，司法審查在國安問題上較為謹慎，通常遵循「尊重行政」原則，較少干預行政部門對國安威脅的認定，對政府基於國家秘密的行政特權也給予極高尊重，優先保障國家安全。

一方面，法院尊重行政部門對於國家安全威脅的判斷。在2010年的「[人道主義法案專案]及其附屬組織訴時任美國司法部長埃里克」案件中，確立了法院尊重行政部門對恐怖威脅判定的原則。原告「人道主義法案專案」及其附屬組織希望向兩個被美國認為恐怖組織的團體提供非暴力支持，例如培訓其成員利用國際法和和平解決爭端，或協助其向聯合國尋求救濟，該案爭議焦點為聯邦法律禁止向恐怖組織提供「物質支持」的規定是否違反了《第一修正案》關於言論自由和結社自由的保護。最高法院裁定該法律合憲，最高法院首席法官羅伯茨撰寫多數意見，稱恐怖組織不具備「財務防火牆」，即使是和平援助，也會通過提供「合法性」或釋放組織內部資源來間接支持暴力活動。法院承認，由於其在國家安全和外交問題上缺乏專業知識，恐怖活動的後果難以評估，因此法院更傾向於接受國會和政府對反恐工作的判斷和意見。

另一方面，法院在審理涉及國家安全案件時通常會保護行政機關「特權」。1953年的「雷諾茲訴美國案」是確立「國家機密特權」的里程碑式案件，焦點在於法院是否應在行政部門聲稱涉及國家機密時，停止對相關證據的審查。案件中空軍以「國家安全」和「涉及軍事機密」為由，拒絕公開事故調查報告。初審與上訴法院均支持原告，判定政府因不公開而敗訴。然而，最高法院最終推翻了原判，認可了行政部門擁有保護軍事機密的特權，即如果政府能向法官證明該資訊存在可能危害國家安全的風險，法院通常應給予尊重，不應強迫政府披露。該案確立了美國國家安全領域行政權不斷擴張的司法範式，至今仍是政府在涉及國家安全案件中駁回當事人訴訟的主要工具。

總之，通過對國家安全立法、執法和司法領域情況的比較分析，可以看到，香港維護國家安全的法治實施體系雖起步較晚，但已取得顯著成效，香港社會秩序顯著恢復，法治環境得到鞏固，國際資本對港信心提升。相較而言，美國以國家利益優先為核心，確立了絕對安全的目標，全體系、全領域、全方位防範國家安全威脅。美國國家安全法治實施則常以「國家安全例外」為由放棄部分權利限制，引發過度擴張執法許可權的爭議。未來，香港需要以「系統思維」統籌立法、執法、司法與社會共治，堅定維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定，推動香港維護國家安全法治體系進一步完善，確保「一國兩制」實踐行穩致遠。

國務院發展研究中心港澳研究所所長