

持續完善香港國安法制正當必要：一個比較的視角

——王振民在「以高水平安全護航高質量發展」專題宣講會上的專題宣講全文

王振民以《持續完善香港國安法制正當必要：一個比較的視角》為題展開宣講，全文如下：

古往今來，國無安不立，民無安不業。所有國家都把維護自身安全作為重中之重。近年來，隨着百年變局加速演進，各國各地都前所未有強化國家安全立法。香港特別行政區自不例外，持續加強特區維護國家安全法律制度機制建設是必答题，也是一個漫長的漸進過程。

美、英、新加坡等均把國家安全立法作為優先事項持續強化

美國憲法1789年生效實施，確立了永久聯邦原則，直接規定叛國罪，成為其開展國家安全立法的最高法律依據。200多年來，美國制定了海量國安法律。特別是近年來，美泛化國家安全概念，持續進行針對性立法，還頒布了眾多行政令和各種行政措施，相關立法多如牛毛，數不勝數，十分嚴苛。僅從2020年到今年6月，美國制定的直接涉及國家安全的法律就多達18部，包括年度《國防授權法》（NDAA）》7部；《戰略競爭法》等涉及戰略競爭綜合性立法3部；《安全設備法》、《芯片與科學法》等涉及通信、科技、產業安全專項立法5部；《外國投資風險審查現代化法》等涉及外資、跨境數據安全的立法3部。這些還不包括美國總統和行政部門制定的大量行政性規範以及法院判例。

英國從維多利亞時代後期開始制定國家安全法律規範。1889年即制定《官方保密法》，1911年版《官方保密法》甚至規定了「口袋條款」，全面禁止洩露任何官方信息，無論內容是否敏感（洩露食堂菜單與洩露軍事計劃同罪）。英國迄今仍在持續不斷更新立法，包括2023年的《國家安全法》，增設外國干預罪，建立外國影響登記制度等。2025年制定《恐怖主義（場所保護）法》，2026年制定《犯罪與治安法》，以及剛剛通過的《國家安全（國家威脅）法》等。英國也有海量判例法，大量國家安全規則通過判例法隨時得到發展。

新加坡強調居安思危、預防為先、全面防範，沿襲很多英國殖民時期的法律，形成了一套以《內部安全法》為重點、多領域配套的嚴密法律網絡。2021年制定《外國干預（反制措施）法》，2023年制定《在線刑事損害法》，2024年制定《重大投資審查法》、修訂《網絡安全法》，擴大監管範圍，強化執法力度。與英國一樣，新加坡也有很多判例法維護國家安全。

通過比較可以發現：第一，在任何國家、地方，維護國家安全法律制度的構建都是一個漫長的過程，不可能一蹴而就，只有進行時，沒有完成時。第二，所有國家和地方都把國安立法作為優先立法事項，隨用隨立，比如美國「9·11」後制定《愛國者法》僅用了45天時間。第三，國家安全立法都是行政主導，行政機關發揮決定性作用。各國國家安全立法都由行政機關起草，提出法案，立法機關緊密配合、快速完成。第四，美國等泛化安全概念，誇大安全風險，追求絕對安全，不斷加碼立法，相關法律進攻性極強。受美等影響和外部安全形勢所迫，各國各地都掀起了強化國安立法的浪潮，目前這個勢頭有增無減，短期看不到退潮的跡象。

我國以總體國家安全觀為指導開展防禦性國安立法

中央歷來高度重視立法維護國家安全。憲法是維護國家安全的根本法。2014年，習近平總書記提出總體國家安全觀，強調依法維護國家安全。2015年制定實施綜合性的國家安全「基本法」——《中華人民共和國國家安全法》，並加快了相關領域立法步伐，逐步形成中國特色國家安全法律體系。近年來，我國重點針對外部遏制打壓、干預制裁、長臂管轄開展防禦性立法。2020年制定實施香港國安法、《出口管制法》、《生物安全法》，2021年制定實施《反外國制裁法》、《數據安全法》，2023年修訂《反間諜法》、《外國國家豁免法》和《糧食安全保障法》，2024年修訂《保守國家秘密法》，2025年修訂《網絡安全法》，新增AI治理條款。

除了立法，我們同步加快相關行政法規、規章的制定。2025年國務院出台《關於涉外知識產權糾紛處理的規定》。2026年出台《國務院關於產業鏈供應鏈安全的規定》、《反外國不當域外管轄條例》。另外，早在2020年和2021年商務部就分別公布實施《不可靠實體清單規定》、《阻斷外國法律與措施不當域外適用辦法》等規章。

總的看，我國國家安全立法起步較晚，立法數量總體較少，而且都是防禦性立法，不追求絕對安全。近年來，我國面對的國家安全風險挑戰大增，特別是來自外部的遏制打壓愈演愈烈。我們必須根據外部安全形勢的變化和維護國家安全的實際

香港文匯報訊 全國港澳研究會昨日在香港舉辦「以高水平安全護航高質量發展」專題宣講會，全國港澳研究會副會長、清華大學法學院教授王振民和全國港澳研究會副會長、全國人大常委會香港基本法委員會委員、中國人民大學

法學院教授韓大元作專題宣講。韓大元以《堅持統籌發展和安全 堅守法治與人權原則 以高水平安全保障香港高質量發展》為題展開宣講，全文如下：

香港在憲法和基本法軌道上因應形勢變化和實際需要持續完善維護國家安全制度機制

維護國家安全是「一國兩制」的應有之義，是中央政府和特別行政區的共同責任。香港回歸後，必須有一套完整的維護國家安全的法律體系。根據「一國兩制」方針，特區維護國家安全的法律體系由中央主導打造；特別行政區可以運用不同於內地的法律（普通法）維護國家安全，但相關法律體系必須系統完備。

迄今構建香港維護國家安全的法律體系，可以分為以下幾個階段。

第一階段：中央政府通過《香港特別行政區基本法》構建了特區維護國家安全的基本法律制度。基本法解決了外交、防務、駐軍問題；規定全國人大常委會解釋基本法、宣布緊急狀態等制度。同時，授權香港自行立法維護國家安全，即基本法第23條立法。

第二階段：中央從國家層面審時度勢作出重大決定和規劃

面對2019年「修例風波」嚴峻形勢，在香港無法自行立法維護國家安全的嚴峻情況下，2019年10月，中共十九屆四中全會提出「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，對建立健全香港維護國家安全的制度機製作出生畫。2020年5月28日，十三屆全國人大三次會議作出《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》。6月30日全國人大常委會通過香港國安法，列入基本法附件三，當天由行政長官在香港刊憲實施，拉開了香港由亂到治的大幕。2022年12月30日，針對香港國安法實施中出現的新情況，全國人大常委會對香港國安法第十四條和第四十七條作出解釋。

為全面落實「愛國者治港」原則，中央決定從國家層面完善香港選舉制度。2021年3月11日，十三屆全國人大通過《關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，明確完善選舉制度應當遵循的基本原則和核心要素，授權全國人大常委會修改基本法附件一和附件二。2021年3月30日，全國人大常委會通過新修訂的基本法附件一《行政長官的產生辦法》和附件二《立法會的產生辦法和表決程序》。

第三階段：香港歷史性完成基本法第23條立法

制定實施香港國安法，完善選舉制度，為香港完成基本法第23條立法創造了條件。2024年1月，特別行政區政府啟動立法工作。2024年3月19日，香港特別行政區立法會全票通過香港《維護國家安全條例》，並於3月23日正式刊憲生效。

第四階段：香港根據實際需要持續完善本地維護國家安全法律制度

2020年7月6日，行政長官會同特區國安委根據香港國安法第四十三條授權，制定香港國安法第四十三條實施細則。2021年5月27日，香港特別行政區立法會通過《完善選舉制度（綜合修訂）條例》。2023年，香港根據全國人大常委會有關解釋修訂《法律執業者條例》。其後通過《2023年區議會（修訂）條例》。此外，2025年制定《維護國家安全（中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署）規例》《維護國家安全（禁地宣布）令》兩項附屬法規，為駐港國安公署依法有效履行職責夯實基礎。2026年制定《維護國家安全（程序事宜）規例》，明確界定「特區法律下其他危害國家安全的罪行」的機制。

總之，通過立法修法釋法和執法、司法維護國家安全，是各國各地慣例，放之四海而皆準。隨着世界進入新的動盪變革期，各國各地紛紛加速國家安全立法步伐，全球正在迎來國安立法集中爆發期。全球強化國家安全立法是事實，也是長期大勢，各國各地仍會持續制定、修改完善相關法律。

「一國兩制」下香港維護國家安全法律體系的構建，是一個漸進的漫長過程。今後根據安全形勢的變化和實際需要，仍然會從中央和特區兩個層面逐步完善相關制度機制。維護國家安全如逆水行舟，不進則退。維護國安立法沒有完成時，只有進行時。相比其他國家和地方，香港特區只是開展了最低限度的立法，既沒有「泛化安全」，也沒有追求絕對安全，是全世界最溫和、最講法治、最保障人權自由的國安立法實踐，尋求在發展和開放中維護好國家安全，以高水平安全護航「一國兩制」事業行穩致遠。

今天四海戰亂不休，萬民流離失所。我們山河無恙，歲月靜好。作為華夏兒女，何其幸運！但這一切並非必然，也非一勞永逸。今天的國泰民安、安居樂業，有賴法律保駕護航、有賴眾人負重前行。願國人同胞珍惜當下，齊心協力，繼續守護好這片美麗土地的安全，為民族偉大復興作出更大貢獻。

當今世界變亂交織，百年未有之大變局加速演進，如何統籌安全與發展，如何平衡維護國家安全與保障人權自由，是世界性的治理難題。當一些西方國家在安全與自由問題上實行雙重標準，將國家安全作為打壓制裁別國的工具時，中國在保護人權、維護安全和促進發展之間實現了良性循環。作為中華人民共和國一個特別行政區的香港，堅持「一國兩制」方針，堅持統籌發展與安全，堅守法治與人權原則，在開放中維護安全，以高水平安全保障高質量發展，為解決上述世界性難題提供了新範例。

堅持統籌發展和安全是總體國家安全觀的核心內容，也是「一國兩制」行穩致遠的重要保障

當今時代發展利益和安全利益複雜交織，各類傳統安全與非傳統安全風險疊加，統籌發展和安全是新時代治國理政的一個重大原則。2014年4月15日，習近平總書記在中央國家安全委員會第一次會議上首次提出總體國家安全觀，反覆強調「發展是硬道理、安全也是硬道理」的理念，要求在工作中把發展和安全「共同謀劃、一體部署、相互促進」。國家「十五五」規劃將「堅持統籌發展和安全」列為「十五五」時期經濟社會發展必須遵循的重要原則，提出「在發展中固安全，在安全中謀發展」。即安全不是發展之外的附加條件，發展也不是脫離安全的單純增長，而要把安全貫穿於發展全過程之中，要把發展融入安全治理各環節之中。中國是公認的世界上最安全的國家之一，穩定安全的社會環境，是國家持續發展、人民安居樂業最為堅實的基礎。

統籌發展和安全的理念對香港的「一國兩制」實踐同樣具有重要意義。香港特區編制的首份五年規劃，主動對接國家「十五五」規劃，也把統籌發展和安全作為未來五年發展的重要原則。統籌發展和安全既有在國家層面的統一要求，也有在「一國兩制」下對特別行政區的特殊要求。特別行政區應牢樹樹立國家安全是「一國兩制」行穩致遠的底線保障的理念，自覺維護憲法確立的社會主義根本制度。憲法第1條明確「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」，這一規定將黨的領導昇華為國家根本制度的規範屬性。中國共產黨領導是憲法確立的國家根本制度的靈魂與核心，這一憲法規範效力覆蓋包括港澳在內全國所有區域。在「一國兩制」下，特別行政區統籌發展和安全，本質是守住「一國」根本，用好「兩制」優勢，既不能只講安全、忽視特區繁榮發展，也不能片面強調特區繁榮發展、弱化國家主權安全，要實現安全、穩定與繁榮的有機統一。

尊重和保障人權是香港維護國家安全法律制度的基本原則和鮮明特色

在憲法和基本法共同確立的憲制秩序下，香港建立了以香港國安法、維護國家安全條例以及相關附屬立法為基礎的國家安全法律制度體系，尊重和保障人權，既是香港維護國家安全法律制度的明確要求，也為在法治軌道上維護國家安全提供了重要經驗。中國憲法明確了「國家尊重和保障人權」原則，並規定維護國家安全的公民憲法義務。人人充分享有人權，是人類社會的偉大夢想。中國共產黨不懈努力的105年，就是爭取人權、尊重人權、保障人權、發展人權的105年。進入新時代，中國共產黨堅持尊重和保障人權原則，將尊重和保障人權融入國家治理和全球人權治理體系之中，積極推進世界人權事業的發展。

香港國安法以憲法和基本法的人權保障原則為依據，注重協調維護國家安全和人權保障兩種價值，將尊重和保障人權原則貫穿在維護國家安全的法律制度體系之中。如香港國安法第4條明確規定，維護國家安全「應當尊重和保障人權」，依法保護特區居民根據基本法和國際人權公約適用於香港的有關規定享有的權利和自由。2024年3月23日刊憲生效的香港國安條例通過清晰定義國家安全概念，設定了國家安全和人權保障的合理邊界。

香港國安法實施六年的經驗說明，香港國安法維護的是憲法和基本法確立的特別行政區憲制秩序，打擊的是極少數危害國家安全的違法犯罪分子，其根本目的是捍衛「一國兩制」方針，從而更好地保障香港居民的安寧生活、權利自由和發展福祉。

如今平安和安全成為香港的核心競爭優勢，就安全的指數而言，香港在各種國際評價指標中名列前茅。「國安才能港安，國安才能家安」正成為社會基本共識，「一國兩制」的開放和包容性正不斷顯現。

香港國安法的實施成效彰顯了安全與自由動態平衡的新範式

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嚴峻挑戰。過去西方國家長期渲染「維護國家安全必然壓縮開放自由」，而香港維護國家安全的實踐恰恰說明「一國兩制」下安全與自由是可以相互融合的，為全球開放型經濟體提供全新發展路徑參照。

香港法院審理國安案件時，堅持程序正義，以法治平衡安全與自由的價值，彰顯了維護國家安全與保障人權自由並不矛盾。國家安全與人權保障作為基本價值目標，兩者並不是對立的概念，本質上是一種動態平衡而非靜態取捨。事實上，安全是自由的基石，沒有安全的環境，所謂的權利自由無從談起。以黎智英案為例，法庭在審理過程中仔細權衡了國家安全考慮與個人自由之間的關係，保障黎智英可以在符合法律程序的前提下行使其合法權利。法庭特別強調，儘管國家安全案件具有特殊性，但必須嚴格依據法治原則進行審判，確保被告的訴訟權利得到充分保障。

在維護國家安全實踐中，香港特別行政區根據香港國安法第47條、香港國安條例第110條規定訂立的《維護國家安全（程序事宜）規例》進一步明確了行政長官有權針對某一特定案件屬於特別行政區法律下「其他危害國家安全的罪行」發出證明書，這種制度安排是平衡國家安全與人權保障價值的有效機制。在國家安全事項上，行政機關更能掌握涉及國家安全、國家秘密、公共秩序及外部風險的綜合信息。在國家安全機制中，證明書制度體現的是一種憲制功能的分工：國家安全屬性和國家秘密屬性的認定，由負有維護國家安全責任並掌握必要信息的行政長官作出，行政機關具有更好的制度優勢作出判斷，與法院獨立審判原則並不矛盾。因為案件中的定罪量刑、程序安排、救濟方式及其他法律問題，仍由法院依法獨立審理。

香港國安法實施六年來，香港法院作出的一些國安案件的判例在其他普通法管轄區得到參考或者引用，增強國際社會對香港法治的信心，也為世界解決合理平衡自由與安全這一難題提供了具有參考價值的經驗。

在開放中維護國家安全，以高水平安全護航「一國兩制」行穩致遠

香港作為實行「一國兩制」的外向型經濟體和國際自由港，依託其獨特的制度優勢與高度開放的經濟體系，在維護國家安全的同時保持國際聯通性，為全球範圍內兼顧安全與發展、統籌開放與治理的國家安全的實踐提供了具有參考價值的新範式。

香港維護國家安全，就是堅守「一國兩制」方針的根本前提和法治保障，就是捍衛「一國兩制」所塑造的人類和平與文明價值，就是保持香港繁榮發展，就是保障香港全體居民的人權和根本福祉。

體現和平、包容、開放共享理念的「一國兩制」是香港保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，也是香港保持獨特地位和優勢的重要制度保障。香港的發展離不開開放，香港的繁榮穩定也離不開安全。維護國家安全不是削弱開放，而是保障開放，不是限制發展，而是促進發展。

香港維護國家安全，不追求「絕對安全」或者「泛化安全」。香港維護國家安全的實踐堅持法治原則，既不追求脫離現實條件的「絕對安全」，亦不將國家安全作無邊界擴張的「泛化安全」。2026年2月發布的《「一國兩制」下香港維護國家安全的實踐》白皮书強調，香港維護國家安全不追求「絕對安全」或者「安全泛化」，要秉持安全與發展、安全與秩序、安全與自由有機統一的總體國家安全觀。

總之，香港國安法是維護國家主權、安全、發展利益的好法律，是保持香港長期繁榮穩定、保障香港居民根本福祉的好法律。香港國安法將繼續在「一國兩制」實踐中發揮固根本、穩預期、利長遠的重要作用，為「一國兩制」事業行穩致遠提供堅實法治保障。

韓大元在「以高水平安全護航高質量發展」專題宣講會上的專題宣講全文

堅持統籌發展和安全 堅守法治與人權原則 以高水平安全保障香港高質量發展