

特別行政區國家安全授權立法的法理初探

姬朝遠*

2012年11月8日，胡錦濤在中共十八大報告中指出：“中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。”提到維護國家主權、安全、發展利益，很容易想起國家安全在港澳的立法實施問題。作為一個國家內的特別行政區，捍衛國家安全是一項基本的法律義務。

為了體現“一國兩制”原則，《中華人民共和國國家安全法》、《中華人民共和國刑法》不在澳門特區實施，關於國家安全方面的刑事立法權通過基本法授權澳門特區自行立法。《澳門基本法》第23條規定：澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。2009年2月25日，澳門特區立法會通過了澳門特別行政區第2/2009號法律《維護國家安全法》。與澳門特區的情況相反，2002-2003年期間，《香港基本法》第23條的立法過程引起香港各界反彈，引發50萬人參與“七·一”遊行反對立法。法案表決前夕，代表工商界及自由黨的行政會議成員田北俊辭職，之後不少工商界功能組別議員跟隨自由黨改變立場，特區政府無望在立法會取得足夠票數支持，最終暫時終止立法程序。

特別行政區直轄於中央人民政府，是國家的省級行政區劃，按照《中華人民共和國立法法》規定，刑

事立法只能由全國人大及其常委會通過制定全國性法律的路徑予以規範，地方行政區域沒有此項立法權力。而且，在世界各國，維護國家安全立法方面，制定國家統一的維護國家安全的法律規範是絕大多數國家的做法。通過基本法授權特別行政區立法機關創設維護國家安全的刑事規範，其法理依據是甚麼？對於《香港基本法》第23條立法實施如何解決，這是本文要探討和回答的問題。

一、《澳門基本法》第23條只是將國家安全的刑事立法權授予特別行政區

甚麼是國家安全？不僅從國家產生以來，不同時代存在着不同的解讀；就是在當代，對國家安全概念的敘事亦是各種各樣。參照當代世界絕大多數國家關於國家安全的主張，本文認為：國家安全理論上有狹義和廣義之分。狹義的國家安全，也即傳統的國家安全觀，認為國家安全主要是國家的領土、主權、政治的安全，主要是通過軍隊、情報與反間諜等職能機構來保衛國家安全；而廣義的國家安全是指一個國家處於沒有危險的客觀狀態，也就是國家既沒有外部的威脅和侵害，又沒有內部的混亂和疾患的狀態。這一觀點認為國家安全包括國民安全、政治安全、領土安全、經濟安全、文化安全、信息安全、科技安全、生態安全等主要因素。與此相對應，國家安全法的概念亦有狹義和廣義兩種。狹義的國家安全法，是指以防範、制止和懲治境外機構、組織、個人或者各種境內外敵對勢力相互勾結實施危害國家安全的違法、犯罪行為為主要內容的法律規範。廣義的國家安全法，是指一國規定和調整狹義的各種國家安全關係的全部規範性法律文件的總稱。¹

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

從廣義的國家安全觀看來，一個國家關於國家安全的法律體系不僅包括政治、軍事等領域的法律規範，而且包括經濟、文化、信息領域的法律規範；不僅包括對內防範和打擊各種破壞和顛覆活動，亦包括防範和打擊境外勢力進行的各種破壞活動；不僅包括憲法規範，刑法規範，更有大量的行政法規範和民事法律規範；不僅包括國家安全的專門部門的活動，更包括軍事、外交部門的活動；不僅包括行政權力的運作，更包括立法權、司法權的運作。國家安全作為全民安全的頭等大事，各種權力在國家安全的保障上必定是一致的，否則就有違憲的危險。從澳門第2/2009號法律《維護國家安全法》的基本內容看，主要規定了基本法所授權和限定的五種罪行，叛國、分裂國家、顛覆中央人民政府、煽動叛亂、竊取國家機密。外國的政治性組織或團體的機關或其人員以該組織或團體的名義並為其利益在澳門特別行政區作出該法第1條、第2條、第3條、第4條或第5條所指的行為，除行為人應負相應的刑事責任外，對該組織或團體科處相應的主刑和附加刑。

從中國國家安全所有的法律規範總體上看，香港、澳門兩個特區的基本法所授予特區國家安全的立法只是國家安全法律規範的一部分，並不能代表全部。除基本法授權的五個罪名外，其他的刑事法律規範、軍事和外交領域的國家安全法律規範、行政法律規範和民事法律規範仍然構成國家安全法的主要組成部分。兩部基本法第23條的規定只是將國家安全的刑事立法權部分授予特區。

二、授權特別行政區國家安全刑事立法的法理依據

《立法法》第8條規定：“下列事項只能制定法律：(一)國家主權的事項；(二)各級人民代表大會、人民政府、人民法院和人民檢察院的產生、組織和職權；(三)民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度；(四)犯罪和刑罰；(五)對公民政治權利的剝奪、限制人身自由的強制措施和處罰；(六)對非國有財產的徵收；(七)民事基本制度；(八)基本經濟制度以及財政、稅收、海關、金融和外貿的基本制度；(九)訴訟和仲裁制度；(十)必須由全國人民代表大會及其常務委員會制定法律的其他事項。”《中國憲法》第62條全國人民代表大會職權規定：“(一)修改憲法；(二)監督憲法的實施；(三)制定和修改刑

事、民事、國家機構的和其他的基本法律。”這是中國立法學領域中“法律保留原則”的法律依據。按照規範法學的觀點，一個國家的法律規範構成一個效力層級體系，其最高的規範是憲法典或憲法性規範。憲法性規範用來確立國家權力的組織、分配和運作的基本原則。在憲法或憲法性法律之下，則是議會所訂立的涉及到經濟社會發展和全民根本利益或核心利益的部門法，如政府組織法、民法、刑法、稅法等等。緊接着最常見的效力等級僅次於法律的規範就是行政權力運作過程中循行政立法行為所訂立的各種行政規範。就涉及國家安全的刑事法律規範而言，其刑罰包括死刑、無期徒刑、有期徒刑、管治、拘役、剝奪政治權利等等，這些刑事措施的運用直接涉及到人權的保障問題。為了防止行政權力行使過程中，自己既是立法者又是執法者，為了維護國家安全而任意行為，侵犯人權、破壞法治，有關刑事法律規範，不能由行政立法行為來訂立，亦不能由地方政府創設，只能通過民選的全國民意機關通過全國性的法律予以規範。這是法律保留原則對國家安全刑事立法的基本要求。據此，世界絕大多數國家均通過國家的立法活動，出台國家安全法律，通行全國。《立法法》第8條規定，有關犯罪和刑罰、對公民政治權利的剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰、司法制度等事項只能以“法律”的形式制定。

關於《立法法》的法位階問題，有學者認為該部法律是中國的基本法律，筆者認為從其與憲法的關係看，應該屬憲法性法律。把涉及國家安全的刑事立法授予地方的立法機關，直接違背了《立法法》有關犯罪和刑罰、對公民政治權利的剝奪和限制人身自由的強制措施和處罰、司法制度只能由法律規範的規定。那麼，國家通過基本法的方式授權特別行政區就國家安全問題進行刑事立法，是否存在違憲問題呢？

眾所周知，授權特別行政區創立維護國家安全的一部分刑事規範，依據是“一國兩制，和平統一”的大政方針。因此，探討授權特別行政區國家安全的刑事立法，在與《立法法》衝突的情勢下，是否在法理上說得通，就要看“一國兩制，和平統一”這一國家方針在國家法律體系中的地位。如果“一國兩制，和平統一”是中國憲法的基本原則之一，那麼，關於該授權立法就是合乎憲法規定。那麼，“一國兩制，和平統一”是否是中國憲法的基本原則之一呢？答案應該是肯定的。理由是：第一，“一國兩制，和平統一”是中國共產黨提出的實現國家統一的大原則。中國共產黨在國家政治生活中的憲法地位是很明確的，是中

國社會主義事業建設和發展的執政黨，中國共產黨關於“一國兩制”的主張經歷了 20 世紀 80 年代的“政治主張階段”到 90 年代的“政策探索階段”和當代的“法制階段”。隨着《中英聯合聲明》、《中葡聯合聲明》、《香港基本法》、《澳門基本法》的生效，“一國兩制，和平統一”的基本國策層面，其憲法性效力很明顯。同時，“一國兩制，和平統一”亦是對解決台灣問題的基本方針，隨着海峽兩岸 ECFA 等一系列協議的簽訂和生效、兩岸三通的實現，台灣問題解決的法治化路徑已經顯現。“一國兩制，和平統一”已經成為 80 年代以來及今後相當一個歷史時期，中國實現中華民族偉大復興的全民行動總綱；第二，作為中國憲法性法律的國務院和地方政府組織法亦不能適用於特別行政區。基本法屬特別行政區的政府組織法特徵明顯，屬中國地方組織法的特別法，其憲法性法律的特徵是顯而易見的；第三，《中國憲法》第 31 條規定，國家在必要時得設立特別行政區，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。基本法規定特別行政區實施“資本主義制度”是直接依據該規定的。第四，基本法的具體內容涉及到特別行政區基本政治制度、政治架構的組織和運作、居民的基本權利等範疇，這些是憲法或憲法性法律所固有的內容。體現“一國兩制”的基本法，內容上具有憲法性法律的特徵。第五，只有將“一國兩制，和平統一”視為中國憲法的基本原則，憲法才能全面地闡釋和涵蓋台灣及港澳地區現存的憲政現實，彌補憲法規範與具體實踐存在的差距，完整反映中國國家政治現存的實際狀況和未來一個時期國家憲政的發展方向。可見，“一國兩制，和平統一”實際上已經成為中國憲法的基本原則之一。

根據“一國兩制，和平統一”原則，在維護國家安全立法方面，應該允許特別行政區創設不同於內地的法律規範，亦體現和協調國家安全立法方面“一國”和“兩制”的辯證關係。港澳回歸後，原來在特區實施的英國、葡萄牙治理時期的涉及國家安全的刑事規範因回歸而失效，對有關國家安全的刑事規範必須重新確立。確立哪些刑事規範、怎樣確立成為回歸後中央政府和特區政府共同關心的重大事項。在涉及到國家安全的刑事立法中，既要體現“一國”原則，又要體現“兩制”原則。理由顯而易見：首先，特別行政區作為國家省級行政區域，在整體上必須遵守國家憲法和社會主義法律體系。這是“一國”的基本要求。如果回歸後的特別行政區不遵守國家憲法，不尊重社會主義法律體系，那麼，回歸後的特別行政

區根本無法開展與內地經濟社會的交流與合作，以享受國家主權紅利，促進經濟社會的長期穩定和繁榮。更不可能實現“兩種制度”和諧共存。其次，在捍衛“一國”的前提下，依據“兩制”原則，特別行政區建構和實行與祖國社會主義法律體系不同的法律體系，是特別行政區“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”的實際需要。第三，在特別行政區和國家社會主義法律體系的建構中要做好相關法律的銜接和協調問題，尤其是涉及到國家根本利益和全民的根本福祉方面。這就要求我們圍繞國家安全的刑法保護這一主題，認真分析兩地相關領域傳統立法的經驗，尋求刑事立法領域的“最大公約數”。這一點，比較《中國刑法》關於危害國家安全罪的規定和澳門《維護國家安全法》，就可知：根據《最高人民法院關於執行〈中華人民共和國刑法〉確定罪名的規定》法釋[1997]第 9 號，《中國刑法》第一章危害國家安全罪包括罪名 12 個：背叛國家罪(第 102 條)、分裂國家罪(第 103 條第 1 款)、煽動分裂國家罪(第 103 條第 2 款)、武裝叛亂、暴亂罪(第 104 條)、顛覆國家政權罪(第 105 條第 1 款)、煽動顛覆國家政權罪(第 105 條第 2 款)、資助危害國家安全犯罪活動罪(第 107 條)、投敵叛變罪(第 108 條)、叛逃罪(第 109 條)、間諜罪(第 110 條)、為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪(第 111 條)、資敵罪(第 112 條)。澳門《維護國家安全法》所規定的罪名嚴格按照基本法的規定，規範了 5 個罪名，即叛國(第 1 條)、分裂國家(第 2 條)、顛覆中央人民政府(第 3 條)、煽動叛亂(第 4 條)、竊取國家機密(第 5 條)。

從立法內容可以看出，對於國家主權、領土完整和安全的維護，中國內地和港澳地區是統一無差別的，所以《中國刑法》這方面的條文與特別行政區國家安全的刑事立法條文具有一致性。例如，《中國刑法》第 102 條將“背叛國家罪”的罪狀設定為：勾結外國，危害中華人民共和國的主權、領土完整和安全。與境外機構、組織、個人相勾結危害中華人民共和國的主權、領土完整和安全。澳門《維護國家安全法》關於“叛國罪”的罪狀列舉了三種行為：加入外國武裝部隊械抗國家；意圖促進或引發針對國家的戰爭或武裝行動，而串通外國的政府、組織、團體或其人員；在戰時或在針對國家的武裝行動中，意圖幫助或協助執行敵方針對國家的軍事行動，或損害國家的軍事防衛，而直接或間接與外國協議，或作出具有相同目的的行為。再如，對於分裂國家罪，內地刑法罪狀是：組織、策劃、實施分裂國家、破壞國家統一的

行為。澳門《維護國家安全法》分裂國家罪的罪狀是：以暴力或其他嚴重非法手段，試圖將國家領土的一部分從國家主權分離出去或使之從屬外國主權的行為。

與此同時，澳門《維護國家安全法》的立法在尊重“一國”的基礎上，慎重地處理了澳門維護國家安全刑事立法方面“兩制”的差異問題。例如，《中國刑法》關於顛覆國家政權罪的第105條第1款將該罪的罪狀設定為：組織、策劃、實施顛覆國家政權、推翻社會主義制度的行為。《中國刑法》關於煽動顛覆國家政權罪的第105條第2款將該罪的罪狀設定為：以造謠、誹謗或者其他方式煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度的行為。內地刑法中顛覆國家政權罪、煽動顛覆國家政權罪在澳門特區的相關立法中就有所變通。澳門《維護國家安全法》第3條“顛覆中央人民政府”的罪狀為：以暴力或其他嚴重非法手段，試圖推翻中央人民政府，或阻止、限制中央人民政府行使職能的行為。顯然，這是在參照內地相關立法的基礎上，結合特區的社會制度基礎上設定的不同於內地刑法典的罪名。

總之，“一國兩制，和平統一”原則是特別行政區關於國家安全刑事立法的立法依據。作為國家的特別行政區具有維護國家安全的憲法義務，但在不同的法律傳統和制度背景下，尊重“兩制”的現實，作出適度的立法授權，是“一國兩制”下維護國家安全的實際需要。當然，任何法律既有對人的效力，亦有地域效力和時間效力問題，即法律對哪些人、在甚麼地域、於甚麼時期產生法律約束力的問題。澳門《維護國家安全法》作為特別行政區的法律，只能在特別行政區範圍內實施，在國內、在澳門特別行政區之外的任何領域，必須嚴格遵守中華人民共和國既存的國家安全規範體系。因為，“一國”和“兩制”的關係中，中華人民共和國這個“一國”是“兩制”的前提和保障，實施兩種制度不能以破壞或妨礙國家安全利益為代價。此外，兩種制度亦不能等量齊觀，社會主義制度是國家憲法確認的國家根本的政治制度，具有全域性和戰略性，而特別行政區的法律引起資本主義特徵只能在特別行政區範圍內實施，是具有局部性和地方特點的制度設計。

三、授權特別行政區國家安全刑事立法的積極意義

中國和平統一進程中，在解決港澳主權回歸的重

大問題上，採取“一國兩制”策略，對於回歸後的特別行政區在維護國家安全的憲法義務方面，做出了與“一國兩制”戰略相符合的授權設計，是當代國際政治解決類似問題的一項新實踐，帶有中國特色，同時又具有世界意義。

首先，授予地方創立維護國家安全的刑事法律是中國解決港澳問題的嶄新實踐。美國、俄聯邦等聯邦制國家，不僅國防、外交等涉及國家主權和對外關係的事務均屬中央政府的權力，具體涉及危害國家安全的刑事犯罪也歸中央政府管轄。在聯邦制國家，各州(如美國)或各聯邦主體(如俄聯邦)雖有立法權，但這種立法權是一種與中央政府的立法權有着嚴格界分的立法權。如在美國，根據其《憲法》規定，包括危害國家安全罪在內的重罪以及偽造貨幣、海盜、國際公罪、海陸捕獲、禁止奴役等事項均屬中央的刑事立法權(聯邦刑事立法權)，其他事項的刑事立法才是“州立法權”。儘管美國50個州及哥倫比亞特區各有一套自成一體的法律體系，每個法律體系都有自己的由制定法和普通法組成的法律制度，但國家安全立法也與各州無關。在《美國聯邦刑法典》中，第二編首列“對州之生存及安全之犯罪”，卻沒有列入“對聯邦之生存及安全之犯罪”。在該法典的立法理由中明確指出：“包含謀叛、內亂、諜報活動等在內的此種犯罪，係排除於模範刑法典之外，此等犯罪主要是屬聯邦政府之問題。”所以，美國的州刑法中有“treason”罪名，由於它實際上所危害的是State而不是The United States，因此可以直譯作“叛州罪”。《德國刑法典》中的內亂罪、叛國及外患罪等規定，也與美國相類似。它甚至把僅對一州(邦)的內亂罪也納入聯邦刑法典的規定之內。²

其次，“求同存異”的立法實踐為不同制度間的理性溝通提供了範例。在建構國際政治經濟新秩序的過程中，中國一貫主張，國家不論大小、貧富和強弱，都一律平等。世界各國人民都有選擇自己道路的權力，反對西方霸權主義。在實踐中，首先要打破長期以來的意識形態水火不容的傳統，不同制度之間尋求理性的溝通和信任。在國家安全這一涉及到全中國人民的核心利益上，在一國之內，立足特別行政區的特殊情況，在兩種不同制度之間，尋求一個地方行政區域維護安全方面的，既要與傳統相承、又要與制度相符，還要與國家核心利益基本一致的刑事立法，本身就是當代國際不同制度之間建構制度理性的有益探索，其國際意義顯而易見。

第三，促進區際不同政治文明的和諧共存和融合

發展，是對世界政治文明的新貢獻。人類社會數千年以來，創造了五彩斑斕的文化，而且各種文化因為時代、地域、民族、經濟結構等不同而呈現出各自的特色。政治文明亦是如此。根據文字記載，古希臘先哲們就對政治文化充滿着興趣。政治是一門專業，是一門政治技藝，這就是古希臘先哲們關於政治文明的偉大創見。總體看來，無論是奴隸社會、封建社會、資本主義社會和社會主義社會，不管是西方世界還是東方各國，數千年以來，政治形態的理論探討和社會實踐在此起彼伏的政治改革中不斷發展並日益成熟。近代以來，隨着資產階級革命的成功、馬克思主義的誕生、社會主義國家的出現，社會主義制度和資本主義制度之間，意識形態的非此即彼的論戰和你死我活的鬥爭一度達到白熱化狀態。隨着蘇聯的解體，冷戰雖然退去，但意識形態的鬥爭依然暗流涌動。近幾年來，西方勢力運用戰爭手段，推翻民族主義國家政權，強行在一些民族主義國家推行其政治制度就是很好的例證。中國作為聯合國常任理事國，是一個負責任的大國，歷來反對西方霸權主義的野蠻行徑，主張不同政治文明和諧共存，共同建構一個和諧的世界。因此，中國對回歸後港、澳兩個特別行政區仍然延續其資本主義制度，謀求社會主義制度和資本主義制度之間的和諧相處，是對世界政治文明的新貢獻。

四、國家安全的刑事立法授權在香港立法實施中面臨的幾個問題及解決建議

《香港基本法》第 23 條規定在香港特別行政區的立法實施中遇到不小阻力，目前尚沒有立法實施。尚需要我們密切關注和理性應對。

（一）當前《香港基本法》第 23 條立法面臨的幾個問題

在香港特別行政區，一部分人就利用“兩制”之間的差異，暴露出種種醜態：

第一，以“兩制”否定“一國”問題。例如，2011 年“七·一”遊行，香港的反對派在維園大派龍獅旗，約 30 名成員在遊行中舉起港英時代的“龍獅香港旗”，聲稱要求所謂“真正自治”和所謂“減少中央干預”，聲稱拒絕“宜居灣”等“兩地融合”政策，以及國民教育之“洗腦”云云；余若薇在五區“公投”中，高呼“起義”，在上水，這一批人又高舉着英國殖民地的藍色旗幟，高呼“光復”、“中國

人滾出香港”的口號。³ 二是反對與內地的融合發展，對中央和內地的支持視而不見，只注重眼前利益和局部利益，自私自利思想嚴重。例如，旨在推動香港年輕一代認知國情、培育愛國情操的“國民教育”就被一些別有用心的人士挑起群體反對聲浪。2012 年 7 月 29 日，民間反對國民教育科大聯盟發起反對德育及國民教育獨立成科遊行，多人參與。8 月 30 日，學民思潮 3 名學生代表當天起於添馬艦政府總部外絕食，要求政府撤回德育及國民教育科。9 月 1-8 日，德育及國民教育科爭議白熱化，每晚都有大量市民在添馬艦政府總部外集會，要求撤回德育及國民教育科；而部分學生、教師、家長、大學生及 1970 年代社運中堅，亦發起接力絕食。抗議獲不少海外港人聲援，而集會人數在 7 日晚上達到巔峰。8 日晚，行政長官梁振英宣布取消德育及國民教育科的三年開展期，而民間反對國民教育科大聯盟則在 9 日凌晨宣布結束“佔領政府總部”集會。⁴ 再如，香港一部分人總是借用兩地經濟社會發展中的個別事件煽風點火，助長港人排擠內地的情緒。例如，一批高登網民在 2012 年 2 月 1 日於報章刊登全版“反蝗與反雙非”廣告，大字標題“香港人，忍夠了”，要求港府盡快修改《香港基本法》第 24 條堵截內地雙非孕婦湧港產子，並暗喻內地人為“蝗蟲”，侵蝕了香港人的資源。⁵ 2011 年 3 月 16 日新華社授權發佈的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》（下稱國家“十二五”規劃）。第一次將港澳發展納入國家規劃的發展藍圖。香港一些人將之解讀為“香港被規劃”而加以抵制。

此外，少數政客一直企圖利用香港某些市民的“恐共心理”，煽動港人與中央政府對立，藉以攫取政治利益。香港政壇少數人士和個別媒體“抹紅”行政會議召集人梁振英是共產黨員，借機攻擊國家執政黨。2008 年 10 月初，社民連“長毛”發難的所謂“曾鈺成是否共產黨員”的問題，在香港掀起一場麥卡錫主義借屍還魂的鬧劇。李柱銘聲稱“立法會已赤化”，“共產黨員登上立法會主席之位，正正就是中共多年來的精心策劃”。⁶

第二，西方勢力插手問題。西方反華勢力在香港，由來已久，在“一國兩制”的背景下，仍然亡中國之心不死，企圖利用特別行政區“一國兩制”優勢，上演反華伎倆。中華書局 2011 年出版的《張浚生訪談錄》指出：英國“每一次從其統治的殖民地撤退，都會做出精心研究策劃，周密部署，以盡可能地保持其政治影響和經濟利益，甚至以某種形式保持其

宗主國地位。”早在1985年英國著名記者、歷史學家Brian Lapping在《帝國斜陽》一書中，就通過一些例子介紹了英國在殖民地撤退前所用的手法是：①撤退前常以保護少數民族或宗教為理由，將殖民地分割。印度、巴基斯坦就是一例。②雖然簽署撤退條約，到時不但不履行，還通過種種手法延續和保護既有利益。③撤退前大力物色培養“精英分子”，力圖使這些人成為撤退後英方的代理人。④撤退前先搞好一套政治架構以維繫新政權和英國之間的傳統關係。2011年8月份“維基解密”披露的近千份美國駐港總領事館機密電文。在這些電文中，美國駐港總領事館對香港事務的干預可以說是全面而且深入，其搜集的情報涉及內地的各個方面，包括政治形勢、政治人物評價、行政長官選舉、立法會選舉、政團社團發展等。其中最具代表性的就是，從“五區公投”、“泛民”選舉策略部署、“泛民”“共主”人選等“泛民”整體行動，到公民黨成立、民主黨查“內鬼”等政黨內部事務，美國駐港總領事館對“泛民”給予了無微不至的關注和細緻入微的“指導”。⁷

第三，通敵賣國問題。美國駐港總領事楊甦棟(Stephan M. Young)一度企圖把由其推動的“顏色革命”經驗推廣到香港。在楊甦棟的暗示和策動下，所謂“香港自治運動”隨後出籠。激進反對派政客陳雲在信報拋出《香港自治運動》一文，聲稱“香港在英治時期的一百五十年基礎，是一國兩制、港人治港的預備。故此，我們用龍獅香港旗為自治運動的徽號”，“香港目前的‘國中之國’地位，其文化根基來自香港的城邦史”，“萬一中共轉型或中華人民共和國解體，自治運動的同仁將敦促香港政府代表香港人與新的中國政府交涉，維護香港本土利益，不致被新的中國政府蠶食”。陳雲還不斷通過“香港自治運動”的網站，散播運用甚麼策略使香港變成為一個變相國家的道路，要把香港逐步變為另外一個新加坡。

楊甦棟覺得這種分裂活動符合美國對華策略，極為讚賞，大力加以肯定，於是向蘋果日報的黎智英傳達了美國的意圖，加強了具體的指揮，在媒體、政黨、教育、學運四方面統籌，形成了黎智英、陳方安生、李柱銘、陳日君、陳家洛這樣一個核心的班子。在具體的政策上，他們全力反對香港和內地的跨境基建，配合陳方安生的“邊界綫不能模糊論”，全力鼓勵香港單一金融地產經濟，反對營造新的產業和經濟熱點，造成貧富懸殊，製造中產階級和年輕人的不滿情緒，以利反對派在選舉中爭取群眾。某些教會學校在陳日君的把持下，上課時候灌輸了反對中國的激進思

想，大力培育黃之鋒那樣的“紅衛兵式”的人物，攻擊特區政府官員，組織大型政治活動，在街頭衝擊警方的糾察綫。⁸

(二)《香港基本法》第23條在香港立法實施的若干建議

針對《香港基本法》第23條立法中出現的上述主要問題，筆者建議：

首先，必須警告一切敵對勢力和不懷好意的反對派，國家的安全涉及到全民的利益，涉及到國防、外交、政治、經濟軍事等領域，涉及到中央政府和地方政府、政府機關和全社會等層面。《香港基本法》第23條立法的缺位並不等於國家在香港特別行政區維護國家安全工作方面的真空。而且，隨着中國的和平發展，中央政府完全有信心、有決心捍衛國家的安全，任何旨在拒中亂港的政治企圖是不得人心的，不會有好下場。

第二，必須明確，授權香港特區創立國家安全的刑事立法，只是維護國家安全法律體系的一部分。授權特別行政區依據具體的制度背景在特別行政區範圍內創立維護國家安全的刑事規範，旨在尊重和確保特別行政區原有制度的保留和發展。保證特別行政區經濟社會的繁榮。《香港基本法》第23條的立法實施，對於維護中央、內地和特區的關係，對於維護特區社會的繁榮穩定具有重要意義。企圖阻撓《香港基本法》第23條立法，在香港製造“國中之國”是“空中樓閣式”的幻想，不能亂國只能亂港。只有在國家安全的刑事立法中認清根本利益的一致性、兩制和諧共存的重要性，才能促進香港的穩定和繁榮。

第三，注重現實關於國家安全刑事立法經驗和司法適用實踐。回歸之後，根據全國人大的有關規定，香港原有的法律經過立法技術處理，轉化為特別行政區的法律。其中亦包括英國治理香港期間的關涉國家安全的部分法律。這些法律在《香港基本法》第23條立法之前，沒有被新的法規替代，依然是有效的，可以繼續使用。香港特區現有的有關立法及司法適用是《香港基本法》第23條立法實施的主要經驗借鑒，應該受到重視。

第四，繼續做好《香港基本法》第23條的立法宣傳和調研。兩制的差異存在並不是允許香港敵對勢力和反對派利用胡作非為，在香港建造和鞏固反華基地。中共中央政治局常委、全國政協十二屆一次會議主席團會議主持人俞正聲在參與港澳聯組討論時指出，香港不能成為顛覆內地社會主義的陣地和橋頭

堡，如果出現和中央政府對抗的力量，離心離德的力量在香港執政，對香港不好，對國家也不好。⁹“兩制”的設定並不是搞制度對立和意識形態鬥爭，而是旨在“兩制”在“一國”這個前提和重要保障下的和諧共存、共同發展。香港必須要尊重內地的憲政秩序，這是內地 13 億人的核心利益所在，香港的反對派人士決不能依靠西方敵對勢力的支持，指手畫腳，反中亂港。這些人絕不是“愛國愛港”者，而是製造麻煩者。必須通過《香港基本法》第 23 條立法的宣傳，使國家的核心利益深入人心，團結和擴大愛國愛港力量，孤立和縮小一切媚外反中的“害群之馬”。立法調研方面，在香港英美法系傳統下，除了立法會，法院通過判例亦有造法的功能。在《香港基本法》第 23 條的調研過程中，既要注重既有成文法的歸納、整理和參照，又要重視既往判例的重要價值。

第五，重視特別行政區多元文化中的國家認同度的提升。國家認同度的不斷提升對於特別行政區維護國家安全之憲法義務的履行具有重要意義。以美國為例，亨廷頓認為威脅着美國“國家安全”的是國民對“國家認同”的不斷削弱。他指出，美國是一個“移民國家”，移民帶來的種族多樣性產生了獨特的“美

國特徵”和“美國認同”。“移民”是社會安全的最大威脅，因為他們正在使美國的國家認同趨於“碎片化”。如人們力圖改寫美國歷史教科書，把憲法上的單數美國人民改為“各族人民”，迫切地想以次國家團體的歷史去補充或替代美國歷史，推動雙語教育和語言多樣化而力求降低美國生活中英語的中心地位，鼓吹團體權利與種族優先的法律承認而試圖超越作為美國信念的個體權利中心，用多樣性理念和多元文化主義理論證明他們的行為而反對統一的應當有的美國價值。亨廷頓驚呼：關於種族優先權、雙語主義、多元文化主義、移民、同化、國家歷史標準、作為官方語言的英語、歐洲中心主義等等的論爭形成了一場挑戰美國國家認同的“戰爭”。¹⁰與美國社會一樣，香港從廣東省管轄的一個偏僻鄉村發展成為人口超過 700 萬的國際大都市，移民和外國治理所導致的國家認同問題亦是十分明顯。因此，國家安全的維護亟待香港社會“國家認同”度的提升。必須指出：國家認同提升的策略是逐步進行的，而不是採用教科書式的灌輸性的。在特別行政區高度自治過程中，採取社會所接受的方式提升居民的國家認同對國家安全的維護具有重要的現實意義。

註釋：

- ¹ 趙輝：《我國國家安全法律體系初探》，載於《江南社會學院學報》，2009 年第 2 期。
- ² 廖海：《論“一國兩制”思想在香港特區立法權上的體現》，載於《法學評論》，1997 年第 2 期，第 50-52 頁。
- ³ 李明俊：《“去中國化”反映美意圖》，載於《大公報》，2012 年 9 月 29 日。
- ⁴ 《2012 年香港大事回顧》，載於《成報》，2012 年 12 月 30 日。
- ⁵ 《反蝗蟲風波，本是同根生相煎何太急，罵戰升級》，載於《蘋果日報》，2012 年 2 月 3 日。
- ⁶ 楊志強：《港式麥卡錫主義可休矣》，載於《文匯報》，2009 年 9 月 8 日。
- ⁷ 孟樓：《外部勢力干預香港事務鐵證如山》，載於《文匯報》，2012 年 12 月 5 日。
- ⁸ 同註 3。
- ⁹ 《香港不能成為顛覆內地社會主義的障地和橋頭堡》，載於《文匯報》，2013 年 3 月 8 日。
- ¹⁰ 余瀟楓：《“認同危機”與國家安全——評亨廷頓〈我們是誰〉》，載於《毛澤東鄧小平理論研究》，2006 年第 1 期。