

特區國家安全立法與“一國兩制”實踐的發展

李曉兵、何天文*

中國共產黨十八大報告指出：“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。”習近平在中共十九大報告中指出：必須把維護中央對香港、澳門兩個特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，確保“一國兩制”方針不會變不動搖，確保“一國兩制”實踐不變形不走樣。為落實“一國兩制”的根本宗旨，保證“一國兩制”實踐的正確方向，關鍵在於港澳特區尊重憲法和基本法確立的基本憲制秩序，全面把握“一國兩制”原則的精神，尤其是突出“一國”在“兩制”中的基礎性地位，忠實履行維護國家安全的憲制責任，實現特區自治權與中央管治權的良性互動。

澳門自 1999 年回歸以來，在中央政府的大力支持下，充分發揮“一國兩制”的優勢，推動新憲制秩序的生成和發展，不僅實現了特區政治、經濟、文化的高速發展和澳門社會的長期繁榮穩定，而且在維護國家安全、主權完整方面作出了積極的努力並取得顯著成效，對國家治理體系的建設和發展作出重大貢獻，儼然成為“一國兩制”成功實踐的重要示範，同時也更加堅定了全國人民對“一國兩制”的信心和決心。與此形成鮮明對比的是，“一國兩制”方針在香港特區的實施似乎不那麼順利。近年來，香港社會內部出現了嚴重的分化，部分香港居民甚至公職人員曲解“一國兩制”的精神，公開宣揚“香港獨立”等危害國家統一的主張，反對中央對香港特區行使管治權，嚴重破壞了“一國兩制”的基本憲制秩序，對香港特區的民主法治和繁榮穩定造成巨大威脅。“港獨”勢力愈演愈烈，與香港特殊的文化傳統、政治生態及國際地位密不可分，但國家認同感的缺失和國家主權意識的淡漠應是其主要原因，這在很大程度上歸咎於香港維護國家安全立法的缺失。儘管香港和澳門在現實的政治環境上存在差異，但憲法和基本法所奠定的“一國兩制”基本憲制秩序則是共通的。若能通過澳門維護國家安全立法的實踐，明確闡發國家安全立法在“一國兩制”原則和實踐中的本質重要性，總結其有益經驗並運用於香港，或許能夠加速《香港基本法》第 23 條立法，幫助香港特區妥善應對日益加深的“港獨”危機。

一、港澳回歸與國家治理體系建設

“一國兩制”作為特別行政區制度的指導思想，不僅是實現國家統一的戰略構想，更是完善國家治理體系的重大創舉。實踐證明，特別行政區制度是中國實現國家統一的最佳方式，它以“一國兩制”

* 前者為南開大學法學院副教授，後者為南開大學博士研究生

理論為指標和先導，創造性地提出在一個統一的國家內，設立不同於內地社會制度和生活方式的特別行政區，並在實踐中逐漸形成了憲法和法律上一套完整的制度體系、規範體系和理論體系。¹

(一) “一國兩制”的初衷即實現國家統一

“一國兩制”構想最初針對台灣問題的解決而提出，其根本目的即在於推動實現國家統一一目標，並在中國對香港和澳門恢復行使主權和香港、澳門特區治理過程中得以落實和展開。

香港和澳門自古以來就是中國的領土，卻分別被英國和葡萄牙佔領，直到20世紀90年代末中國對港澳地區恢復行使主權，港澳才重回祖國的懷抱。為了維護國家的統一和領土完整，保持港澳的社會穩定和經濟繁榮，並考慮港澳的歷史和現實情況，國家決定在對港澳恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，設立香港和澳門兩個特區，並按照“一國兩制”的方針，不在港澳實行社會主義的制度和政策。“一國兩制”方針和內容通過港澳特區基本法的形式確立下來，從而基本法成為港澳兩個特區新憲制秩序的基礎性法源，港澳兩個特區的社會、經濟制度，居民基本權利和自由的保障，行政管理、立法和司法方面的制度，文化、社會事務的政策，以及對外事務，都以港澳基本法的規定為基本依據。

“一國兩制”是一個完整的概念。正確理解“一國兩制”方針必須堅持“一國”和“兩制”的有機統一，尤其要突出“一國”的根本性地位。因為國家統一是一個國家興旺發達的重要標誌，也是一個大國成長崛起的基礎條件。縱觀世界各大國的成長史，沒有一個國家能在分裂狀態下崛起為一個大國，也沒有一個民族能在分裂狀態下實現復興。因此，實現和維護國家統一，是中華民族的根本利益所在，也是中華民族偉大復興的必由之路。“一國”是指港澳兩個特區是中華人民共和國不可分離的部分，是直轄於中央人民政府的地方行政區域。中國是單一制國家，中央政府對包括港澳兩個特區在內的所有地方行政區域擁有管治權。特別行政區的高度自治權不是固有的，其惟一來源是中央授權。特別行政區享有的高度自治權不是完全自治，也不是分權，而是中央授予的地方事務管理權。高度自治權的限度在於中央授予多少權力，特別行政區就享有多少權力，不存在“剩餘權力”。同時，憲法明確規定國家的根本制度是社會主義制度，並規定了國家的基本制度、領導核心和指導思想等制度和原則。堅持“一國”原則，最根本的是要維護國家主權、安全和發展利益，尊重國家實行的根本制度以及其他制度和原則。

“兩制”是指在“一國”之內，國家主體實行社會主義制度，香港、澳門兩個特區實行資本主義制度。“一國”是實行“兩制”的前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”，並統一於“一國”之內。“一國”之內的“兩制”並非等量齊觀，國家的主體必須實行社會主義制度，是不會改變的。在這個前提下，從實際出發，充分照顧到特別行政區的歷史和現實情況，允許其保持資本主義制度長期不變。因此，國家主體堅持社會主義制度，是港澳兩個特區實行資本主義制度，保持繁榮穩定的前提和保障。特別行政區繼續保持原有的資本主義制度，依照基本法實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，必須在堅持“一國”原則的前提下，充分尊重國家主體實行的社會主義制度，特別是尊重國家實行的政治體制以及其他制度和原則。內地在堅持社會主義制度的同時，要尊重和包容特別行政區實行的資本主義制度，還可以借鑑特別行政區在經濟發展和社會管理等方面的成功經驗。在“一國”之內，“兩種制度”只有相互尊重，相互借鑑，才能和諧並存，共同發展。²

(二) 中央管治權與特區自治權的良性互動

中國是單一制國家，中央人民政府統一行使對國家的管理權，中央國家機關代表國家行使主權，各地方必須在中央的統一領導下，才有權充分發揮地方的主動性和積極性。港澳兩個特區雖不同於內地的各省、自治區和直轄市，但同屬直轄於中央人民政府的地方行政區域。因而港澳兩個特區高度自治有其界限，不得突破憲法所確立的單一制國家原則。要確保港澳兩個特區直轄於中央，中央政府在特區治理中應該保持權威的地位，這一目標的實現必須充分落實中央政府的管治權。從港澳特區“一國兩制”實踐來看，中央管治權和特區自治權正朝着良性互動的方向發展。³

港澳兩部基本法的條文全面體現了單一制原則。例如，《澳門基本法》第 2 條鄭重宣示澳門特區的高度自治權是全國人民代表大會授予的，第 12 條規定澳門特區是直轄於中央政府的享有高度自治權的地方行政區域，第 13 條和第 14 條規定中央政府對澳門特區外交事務和防務的管理權，第 15 條規定中央政府對特區行政官員的任免權，第 45 條規定行政長官對中央政府負責等等。《香港基本法》在這些方面幾乎具有完全一致的規定。由此可見，對於港澳兩個特區的高度自治權也必須從單一制的框架下去認識和理解。港澳兩個特區在行政管理權、立法權、司法權方面享有很大的獨立性，但是這種相對較大的獨立性沒有改變單一制的國家結構，也就是說，“高度自治”不是“完全自治”，也不是最大限度的自治，而是在憲法和基本法框架內的自治。⁴ 從“一國兩制”的實踐來看，中央對港澳兩個特區的全面管治權既包括中央直接行使的權力，也包括授權特區依法實行高度自治。對於特區的高度自治權，中央具有監督權力。⁵

在“一國兩制”下，要理順中央與特別行政區之間的關係，特別行政區就必須有一個能代表各方利益的權力中心，在對本行政區實施有效管治的同時向中央人民政府負責。所以，基本法把行政權置於各項權力之首，賦予行政長官以統領和協調其他職能部門的權力。特區行政長官作為特區的首長和行政首長，既要協調特別行政區立法機關、行政機關和司法機關的運作與互動，對特別行政區全體居民負責，又要代表特別行政區向中央人民政府述職和進行工作聯繫，執行中央政府的指令，處理中央授權的對外事務和其他事務，對中央人民政府負責。因而，特區行政長官是連結、溝通特區與中央不可少的憲制角色，其任命和施政是實現中央對特區管治權的重要渠道和途徑。

特區立法會制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。全國人民代表大會常務委員會在徵詢港澳基本法委員會後，如認為特區立法機關制定的任何法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和特區關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。⁶ 全國人民代表大會常務委員會對特區法律的備案審查制度，有利於保障基本法的正確理解和全面遵循，維護國家主權統一和中央專屬事權，促進中央與特區關係的協調發展。

《香港基本法》第 158 條與《澳門基本法》第 143 條對基本法的解釋權作了明確的分配⁷，形成了學者所謂的“一元雙重解釋制”或“一元兩極主從解釋制”。⁸ 作為最高國家權力機關的常設機關，基本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。這是一種主權者享有的權力，其固有性、最高性和排他性毋庸置疑，符合中國單一制國家立法集中和法制統一的原則，也能保證基本法在全國的統一理解和實施。⁹ 而全國人民代表大會常務委員會授權特別行政區法院，在審理案件時自行解釋特別行政區自治範圍內的條款。特別行政區法院對自治範圍外的條款也有權進行解釋，但對這些條款的解釋權是有限制的。如此類條款的解釋影響案件判決，且法院將作出不可上訴的終局判決，終審法院有義務提請全國人民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋，且該解釋是有關條款的標準含義，對引用

有關條款的特區法院具有法律拘束力。終審法院對特定條款的適用須提請全國人民代表大會常務委員會進行解釋，體現了主權完整和法制統一的要求，避免了特別行政區法院在涉及中央利益條款的解釋上同全國人民代表大會常務委員會不一致。基本法解釋權的分配，從主觀上來說，是希望從特區的具體情況出發，解決“一國”和“兩制”的內在張力問題。在客觀上，它體現了中央管治地方的主權原則與特區高度自治原則的統一。¹⁰

二、特別行政區治理與法律體系完善

回歸之初及後來的很長時期內，由於外部勢力的介入以及特區內部複雜的政治生態，特別行政區內仍存在一些影響國家主權和國家安全的因素。因此，特別行政區的治理仍然應以維護國家統一為根本目標，強調“一國”作為“兩制”的前提和基石地位，不斷夯實“一國兩制”的法治基礎，尤其是根據基本法第23條的要求，港澳兩個特區應盡早完成維護國家安全立法的憲制責任。

(一) 港澳特區治理的目標與任務

儘管香港和澳門在形式上統一於國家，但由於長期的隔閡，以及社會制度的差異，香港、澳門與內地尚需通過社會融合，實現人心回歸，從而達到實質上的統一。經過長期的殖民統治，港澳地區對於國家認同有所不足，加上對於社會主義制度和內地經濟社會發展狀況的偏見，港澳地區的部分人士對內地有着較強的疏離感。¹¹ 這種疏離感，既是影響部分港澳人士言行的社會心理因素，而且也正在演化為一種政治主張，尤其是在香港，個別黨派和政治人物已經借助港人對於內地的疏離感，提出了“香港自決”、“完全自治”、“香港獨立”等觀點。當對國家的疏離感轉變為政治主張，這種社會心理因素將危害到國家統一。

香港和澳門的順利回歸，使香港問題和澳門問題，從中英、中葡之間的國際問題，轉變為國家內部中央與特區的關係問題，香港和澳門的居民也從其各自區域治理的局外人，轉變為特別行政區治理的主體。因此，如何使特別行政區治理順應香港、澳門的地位變化，在“一國兩制”框架內以憲法和基本法為依據，運用釋法、立法和訂立協議等法律手段，科學、合理地調整中央與特別行政區關係，改善特別行政區治理方式，實現中央與特別行政區之間的良性互動，並強化特別行政區公民對國家主體部分的認同，並進一步促進內地與特別行政區之間的社會融合，是新時期特區治理的重要任務。同時，在內地居民與特別行政區居民日益緊密的交往過程中產生的摩擦和矛盾，也會引發一定的社會關注，從而造成新的隔閡。因此，特別行政區治理應該正視這些問題，通過解決隔閡背後的深層次問題，正確引導公眾熱愛祖國，形成制度認同和國家認同，使港澳兩個特區真正融入祖國的發展，共同致力於中華民族的偉大復興。

(二) 國家安全立法有助於特別行政區治理的完善

引導港澳兩個特區居民形成國家認同，實現愛國人士對特別行政區的高度自治，根本在於培養特區居民的政治責任感和愛國主義精神，這是一個循序漸進、雙管齊下的過程。一方面，中央要大力支持港澳兩個特區的發展，讓特區居民真正得到“一國兩制”的實惠，感受到國家統一、兩地融合對特

區繁榮穩定的巨大貢獻；另一方面，中央要督促特區依照基本法的規定積極展開立法活動，維護國家統一和領土完整，完善相關法律制度和公共設施，制止和預防分裂國家、危害國家安全的言行。

“一國兩制”的順利運行和健康發展離不開國家安全立法的支持。“一國兩制”不僅體現了對港澳政治傳統與法治實踐的尊重與延續，而且還保留了港澳地區在殖民地時期制定的大部分法律和形成的社會權力結構。兩部基本法都在第 8 條規定，原有法律，除與基本法相抵觸或經特別行政區的有權機關作出修改者外，予以保留。基本法允許港澳兩個特區保留原有法律制度，使得港澳兩個特區保留了外籍人士擔任各級法院法官，立法會可以有一定比例的非中國籍議員。由此可見，“一國兩制”對港澳地區原有的社會權力結構也保持了足夠的尊重。由於這種公職地位的完全開放性，港澳兩個特區內部的政治生態十分複雜，國外政治勢力可能干預或者誤導港澳民主政治的發展進程。¹² 因而避免國外政治勢力利用港澳兩個特區原有的權力結構製造事端，破壞中國主權完整和國家統一，是“一國兩制”正常運行需要認真對待的問題。

國家安全立法是港澳政治穩定和社會穩定的保證，也是實現愛國者治理特區的重要舉措。港澳兩個特區進行政制改革，不斷推進民主法治進程，當然不能以損害港澳地區的政治穩定為代價，國家安全立法在維護港澳地區的政治穩定方面發揮着重要作用。另一方面，政制改革引發的反對意見，必須在法律的框架內進行表達。國家安全立法為港澳地區各種政治力量的政治活動劃定底綫，即任何政治主張和政治活動，都不得違反“一國兩制”的精神以及基本法的規定，不能危害國家統一，不能破壞中央與特別行政區良好關係，不能導致香港、澳門政治生態的惡化。國家安全立法有助於落實“一國兩制”原則“愛國者治理特區”的題中之義。在談到“港人治港”問題時，鄧小平指出：“愛國者的標準是，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定”。¹³ 愛國者治理特別行政區與特別行政區的政制改革是相配套的工程，任何政制改革方案都是愛國者內部民主制度的再造和發展，不能存在產生非愛國者通過選舉程序獲得治理特別行政區權力的可能性。國家安全立法為政治改革的正確航向提供可靠的愛國力量。港澳兩個特區制定維護國家安全法，借助特區民眾的法治信仰，構建特區民眾對“一國兩制”的制度認同，也有助於強化港澳地區政治穩定的心理基礎。¹⁴

（三）國家安全立法有助於港澳法制體系的完善

為了維護國家統一和領土完整，預防和打擊危害國家安全的行為，全國人民代表大會常務委員會於 2015 年 7 月 1 日專門就此領域制定了《國家安全法》，該法第 11 條第 2 款規定，“中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。”此外，中國刑法規定對危害國家安全的行為給予刑事處罰，刑法分則第一章規定了危害國家安全罪，幾乎涵蓋了所有危害國家安全的罪行，包括背叛國家罪、分裂國家罪、煽動分裂國家罪、武裝叛亂暴亂罪、顛覆國家政權罪、煽動顛覆國家政權罪、資助危害國家安全犯罪活動罪、投敵叛變罪、叛逃罪、間諜罪、資敵罪以及為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪。港澳兩部基本法第 18 條均規定，只有列於基本法附件三的全國性法律，由港澳兩個特區在當地公佈或立法實施。全國人民代表大會及其常委會制定通過的刑法和國家安全法作為全國性法律，並未列於基本法附件三，因而上述立法並不直接適用於港澳兩個特區。相反，基本法明確規定港澳兩個特區就維護國家安全事項自行立法。

港澳特區法制體系的完善有賴於維護國家安全立法的完成。港澳兩部基本法第2條均規定，“中華人民共和國全國人民代表大會授權香港(澳門)依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”國家統一和高度自治作為基本原則載入港澳兩部基本法，是“一國兩制”方針的高度概括和集中體現。港澳特區立法會享有獨立的立法權，制定專門適用於特別行政區的法律規範，涵蓋了政治、經濟、社會和文化制度的方方面面。這些專門適用於特別行政區的法律實現了特別行政區高度自治，落實了基本法上高度自治的原則。另一方面，國家安全立法是落實基本法上國家統一原則的必要舉措，也是完善特別行政區法制體系的重要一環。

三、維護國家安全是特別行政區的憲制責任

作為基本法的核心原則，“一國兩制”是基本法任何條款的解釋和適用都不能偏離的準繩，特別行政區憲制秩序的形成和發展也要以這個原則為出發點。只有這樣，才能確保“一國兩制”原則在實踐中不走形、不變樣。

(一) 基本法第23條的雙重屬性

《香港基本法》和《澳門基本法》第23條均規定，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香港和澳門進行政治活動，禁止香港和澳門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。該條款具有雙重屬性，既是授權條款，也是義務條款。對於特區政府來說，維護國家安全立法不僅是中央授予的權力，更是港澳特區的一種憲制責任。

從該條款的措辭來看，它首先是一種特別授權條款。條款字面上沒有使用“授權”一詞，因而在規範結構上不同於其他一般的授權條款。在內容上，第23條授予特別行政區的並非普通立法權，而是維護國家安全立法權。眾所周知，主權獨立、領土完整是一個國家存立的基礎，制定國家安全法、制裁危害國家安全的行為是世界各國的通行作法。維護國家安全立法權有別於一般事項的立法權，一般由中央行使，將該項權力授予地方政府的情形，殊為少見。即使實行聯邦制的美國，有關國家安全的立法權也在中央政府，不會授權各州為之。¹⁵ 兩部基本法第23條將此類權力授予特別行政區，是特別行政區高度自治的應有之義，是中央尊重特別行政區立法權、照顧特別行政區實際情況的體現，亦是中央對特別行政區的高度信任。當然，就授權的性質來說，中央政府仍然保有對基本法第23條立法的監督權和審查權。

兩部基本法第23條同屬授權性規範與義務性規範並不矛盾。授權特區政府進行國家安全立法是“一國兩制”的安排。港澳兩個特區按照各自基本法第23條的要求進行立法，禁止叛國、分裂等七種危害國家安全的行為是“一國”的要求，是香港特區作為中國不可分離的一部分、作為直轄於中央政府的地方政府所要承擔的一項憲制責任。¹⁶ 同時，授權特區自行立法，體現了兩制的要求。中央充分尊重香港的法律傳統和現行制度，特區可以選擇合適的時機啟動立法程序，可以自行決定立法的方式(重新立法或修改原有法例)、結構(總則、分則及條、款、項、目的設置)和具體內容(第23條所列七種行為的界定)。

(二) 澳門《維護國家安全法》對憲制責任的履行

澳門特區於 2003 年初展開《澳門基本法》第 23 條立法的起草工作，但由於香港在《香港基本法》第 23 條立法方面遭遇重大困難，為穩妥起見，澳門特區將《澳門基本法》第 23 條立法相應延期。2004 年，何厚鏵在競選第二任行政長官時曾明確承諾，當選連任後即啟動《澳門基本法》第 23 條立法的程序。2007 年 6 月 20 日，澳門特區政府公佈的《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》的內容中，明確提出“落實基本法有關第 23 條的立法工作”。2008 年 10 月 22 日，行政長官何厚鏵舉行新聞發佈會宣佈澳門特區政府根據《澳門基本法》第 23 條的規定完成了《維護國家安全法》(草案)的草擬工作，並展開為期 40 天的《維護國家安全法》(草案)的公開諮詢，這意味着特區政府全面展開《維護國家安全法》的立法工作。何厚鏵還特別指出：維護國家的主權、統一、領土完整和安全，是基本的憲政責任。為了貫徹“一國兩制”方針，國家並沒有把內地的相關法律直接延伸到澳門特區實施，而是透過《澳門基本法》授權澳門特區自行立法，這是國家對澳門特區和全體澳門居民的高度信任。自行立法維護國家安全，是澳門特區全面貫徹落實《澳門基本法》的必要舉措，亦是澳門特區政府理所當然、責無旁貸的憲政責任。2009 年 1 月 6 日，《維護國家安全法》法案在澳門特區立法會一般性通過。2 月 25 日，立法會細則性討論及表決維護國家安全法法案，在經行政長官簽署並經刊登《公報》後翌日正式生效。

《維護國家安全法》的制定頒佈，填補了澳門在這一領域的立法真空，與香港因立法而引發的社會震盪相比，澳門的《維護國家安全法》為解決此問題提供了成功的例證，為依法治澳和在此領域的依法施政提供了基本的法律依據，這既照顧到了澳門特區的特殊性，又更好地落實“一國兩制”原則。¹⁷ 澳門特區就《維護國家安全法》完成立法程序的聲明中指出：“特區政府一貫認為，自行立法維護國家安全，是特區全面貫徹落實澳門基本法的必要舉措，亦是特區政府和立法會理所當然、責無旁貸的憲制責任。維護國家安全法在今天順利通過，終於填補了澳門特區在相關法律方面的空白。廣大市民在立法過程中所凝聚和展現出來的愛國愛港情懷，亦將成為特區持續團結進步的重要精神財富。特區政府重申，特區政府將繼續嚴格依法施政，務必使澳門基本法所規定的居民的基本權利和自由，包括言論、新聞、出版等自由，得到充分的保障，確保在維護國家安全和保障居民基本權利和自由之間，取得適當的平衡。”

(三) 香港國家安全立法遭遇的困境

香港特區有關《香港基本法》第 23 條立法工作的啟動早於澳門，但立法過程並不順利，直至今日仍然懸而未決。

2002 年 9 月 24 日，香港特區政府保安局頒佈了《實施基本法第 23 條諮詢文件》(下稱《諮詢文件》)，以推動《香港基本法》第 23 條的實施，並向社會公眾徵詢意見，徵詢期為 3 個月。《諮詢文件》指出，《香港基本法》第 23 條所述的部分罪行，香港現行法律已有規定。《刑事罪行條例》第 200 章第一和第二部分，分別處理叛逆和煽動罪行；《官方機密條例處理》第 521 章諜報和非法披露官方資料等罪行；《社團條例》第 151 章規制包括外國政治性組織的活動和與該等組織的聯繫。以此為基礎，諮詢文件建議對現行法律進行增減，以符合《香港基本法》第 23 條的要求。《諮詢文件》一經公佈，香港公眾的意見涇渭分明，爭論十分激烈，支持和反對實施《香港基本法》第 23 條的雙方都組織了多次的示威遊行。2003 年 1 月 28 日，香港特區政府發佈意見書滙編，對立法建議作進一步解釋，

其中包含了9項對原《諮詢文件》的澄清與修改。2月14日，在行政長官會同行政會議通過實施《香港基本法》第23條的條例草案之後，《國安條例》以“藍紙草案”¹⁸的形式刊憲，並被提交至立法會作首讀。

2003年7月1日，約50萬香港居民走上街頭，以示對制定立法落實《香港基本法》第23條的反對。反對《國安條例》的人士要求即刻擱置該條例，民間人權陣綫更是呼籲市民，如果對國安條例的審議還在進行的話，他們便預備組織10,000人包圍立法會大樓。公眾遊行對香港各個政治派別的意見產生了巨大影響，親建制派的自由黨主席要求特區政府將《香港基本法》第23條立法押後。7月17日下午，行政長官董建華宣佈重新啟動《香港基本法》第23條立法諮詢，國安條例由新任的保安局局長李少光負責推行。李少光表示，會仔細聆聽社會各界人士不同的聲音，開啟對國安條例的新一輪諮詢，仍會以藍紙草案內容作為基本起步點，並保持開放態度，傾聽各方意見。9月5日，行政長官董建華宣佈撤回《國安條例》，自此《香港基本法》第23條的實施，被無限期擱置。香港維護國家安全立法的受阻，不利於遏制潛滋暗長的“港獨”勢力，給香港政制改革及社會穩定留下了隱患。

四、澳門維護國家安全法對“一國兩制”的發展

澳門《維護國家安全法》的通過與實施表明，特別行政區國家安全立法的成功需要立法與行政的信任和配合，需要社會公眾的理解與支持。國家安全立法會損害基本權利和自由的疑慮顯然是沒有根據的。

(一) 國家安全立法無損於基本權利的保障

香港特區部分人士抵制《香港基本法》第23條立法，主要是擔心國家安全立法會侵害香港居民的言論自由、信仰自由及集會、遊行、示威等權利，降低香港特區人權保障水平。其實，基本權利與自由的行使，本應該是有其界限的，不能損害他人權利和公共利益，尤其不能破壞社會秩序和危害國家統一。即使將言論自由、信仰自由列為憲法第一修正案的美國，高度強調言論自由、信仰自由的尊重和保障，也不允許其國民發表危害國家安全的言論，對侮辱聯邦的言行也予以制裁。此外，維護國家安全本身不會造成基本權利的萎縮，除非特區立法權無視基本法的各項限制，違背保障基本權利的原則和精神，或者執法機關濫用職權，不能自覺接受法律的約束。澳門《維護國家安全法》的通過與實施，充分證明維護國家安全無損於基本權利的保障。

澳門國家安全立法早在草案階段，便已經意識到社會公眾的顧慮，予以積極的疏導和緩解，並就基本權利的保障作出鄭重承諾。澳門《維護國家安全法》(草案)的“理由陳述”中就指出：煽動叛亂罪的犯罪構成作出了十分嚴格的規定，不會削弱居民現時所享有的言論、創作、學術研究等權利和自由，亦不會妨礙《澳門基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》以及《經濟、社會與文化權利的國際公約》規定的權利和自由的行使。其實，澳門維護國家安全法近十年的實踐充分證明，國家安全立法只要秉承正確的宗旨和目的，在立法技術上力求結構合理、條文明確，並被行政、司法機關善意、謹慎地執行，不僅不會造成特區居民基本權利的侵害，還能有效防範因危害國家安全而造成特別行政區的騷亂，進而保障特區居民和平安寧的生活環境。

(二) 國家安全立法須行政與立法協作

《香港基本法》第 23 條立法失敗，除了“七一大遊行”表現出香港居民的疑慮和抵觸之外，還有行政與立法互動不暢、法律提案無法獲得立法會支持的因素。雖然澳門特區的政治架構與香港相差無幾，但是行政與立法相互配合，共同履行憲制義務，終於順利通過了維護國家安全法。

澳門特區的政治架構究竟屬於甚麼樣的模式尚有爭議。權威觀點認為，《澳門基本法》“建立了一種獨特的、符合澳門實際情況的行政長官制，它的特點之一是行政與立法互相制衡而又以行政為主導。”¹⁹ 全國人民代表大會常務委員會副秘書長喬曉陽曾指出，所謂行政主導，實質就是行政長官主導。因為在“一國兩制”下，要理順中央與特區之間的關係，澳門就必須有一個能代表各方利益的權力中心，在對本行政區實施有效管治的同時向中央人民政府負責。所以，《澳門基本法》把行政權置於各項權力之首，賦予行政長官以統領和協調其他職能部門的權力十分必要。²⁰《澳門基本法》賦予行政長官的各種權力，只要不違反《澳門基本法》和澳門的公共利益，立法會就應該予以尊重。

換言之，行政與立法之間是監督與配合的關係。一方面立法既要監督政府依法施政，防止和糾正政府的違法行為。《澳門基本法》第 65 條規定，政府對立法會負責，接受立法會議員的質詢；第 71 條規定，立法會對行政長官施政報告進行辯論，對公共利益進行辯論，對行政長官嚴重違法行為進行彈劾。另一方面，立法會要配合和支持政府依法施政，共同維護有效的社會管理，在配合和監督關係中建立平衡關係，不能為配合而配合，也不能為反對而反對。²¹ 行政權與立法權相互制約、相互配合的關係，能夠確保權力運行的科學與高效。

在行政與立法的關係上，《香港基本法》的規定雖然與《澳門基本法》略有差別，也屬於行政主導制。但是香港的行政主導制還只是停留於文本，行政長官受到立法的制約過多，行政不僅難以主導甚至舉步維艱，在這樣的情況下，國家安全立法草案要獲得立法會的通過，立法與行政的配合就顯得格外重要。

(三) 引導社會公眾對“一國”的認同

有學者主張，香港特區遲遲不進行《香港基本法》第 23 條立法，全國人民代表大會常務委員會可以將中國的國家安全法直接列入《香港基本法》附件三在香港特區適用，因為維護國家安全本來也不屬於特別行政區自治範圍內的事項，而且全國人民代表大會常務委員會有權對列入《香港基本法》附件三的法律進行增減。也有學者主張，根據《香港基本法》第 18 條第 4 款的規定，在“港獨”勢力使得香港特區內發生特區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂時，全國人民代表大會常務委員會可以決定香港特區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特區實施。

兩種意見雖然各有《香港基本法》的依據，希望利用全國人民代表大會常務委員會的職權解決香港國家安全立法問題。但是，將國家安全法強制適用於香港，既與授權自行立法的規範意旨相悖，又可能引起香港居民更激烈的抵制，釀成更深重的憲制危機，具有巨大的風險。而緊急狀態的宣佈並不具備相應的條件，因為“港獨”勢力尚未造成香港特區政府不能控制的動亂的程度，中央緊急立法權的行使反而會引起社會恐慌。較為穩妥的做法是，中央繼續顯示對香港的關心和耐心，表現出對“港人治港”的信心，加強中央管治權與香港自治權良性互動，以基礎工程和惠民措施促進香港繁榮發展，增進特別行政區與內地經濟、文化的融合，贏得廣大香港居民的信任和支持。另一方面，充分發揮特別行政區行政主導的體制優勢，理順行政與立法的關係，增進行政與立法的互信。

特區居民對國家安全立法的反對，根本來自國家認同感的缺失，因而中央和特別行政區應致力於國家認同感的培養。為了進一步提高兩地居民的國家認同感，除了中央層面的應對策略外，特別行政區必須採取有效的策略。特區政府應當致力於加強居民與青少年學生的公民意識教育。就澳門而言，已推行了有為數不少的愛國教育活動，這對培養澳門青少年以及全體居民的愛國主義情操，增強居民的國家認同產生了積極作用。澳門特區已經制定並修改了《非高等教育制度綱要法》，已將愛國愛澳和培養對國家與澳門的責任感確定為教育的總目標。²² 就香港而言，必須着力加強青少年與全體居民憲法與基本法意識、愛國愛港意識、權利與義務意識及國家安全意識，使他們認識到反對“港獨”是每一個香港居民的憲制義務。²³ 2016年11月底，香港特區將《香港基本法》教育納入初中課程，旨在促進香港青年正確認識《香港基本法》的內容和精神，可謂邁出了愛國愛港教育的重要一步。²⁴

五、結語

“一國兩制”的根本宗旨在於維護國家統一，這構成了特別行政區憲制秩序的基礎與核心，基本法的理解和適用不可偏離這一根本宗旨。依據基本法的原則和精神，考慮港澳特區的社會心理、政治環境、歷史文化氛圍與法治傳統，特區治理的目標和任務在於增強特區居民的國家認同感，有效遏制和預防危害國家統一與安全的各種行動。基本法第23條授權特別行政區就維護國家安全自行立法，這是特區政府應予履行的憲制責任，是“一國兩制”正常運行的制度保障。澳門《維護國家安全法》的實踐表明，維護國家安全不僅不會妨礙公民基本權利和自由的行使，而且有助於社會長期繁榮穩定，符合特區居民的整體利益。香港特區遲遲不能進行《香港基本法》第23條立法，已經顯示出政府在應對“港獨”勢力時的疲軟無力。加快香港特區維護國家安全立法，一方面需要中央積極行使管治權，鼓勵特別行政區與內地的交流融合；另一方面需要特區政府發揮行政主導制的優勢，增強行政與立法的互信和配合。香港居民也要樹立愛國愛港意識，正確認識維護國家安全立法在“一國兩制”中的重要意義。只有這樣，香港維護國家安全法才有望順利通過，而“一國兩制”實踐才會沿着正確方向創造出更加精彩的明天。

註釋：

- ¹ 周葉中、劉文戈：《論特別行政區制度的“治理轉向”》，載於《湘潭大學學報》(哲學社會科學版)，2013年第5期。
- ² 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，北京：人民出版社，2014年，第31頁。
- ³ 李曉兵：《港憲秩序邁良性軌道》，載於《文匯報》，2016年11月9日，第A06版。
- ⁴ 吳天昊：《特別行政區高度自治權：是權力而非權利》，載於《法學》，2012年第12期。
- ⁵ 同註2。

- ⁶ 見《香港基本法》第 17 條第 3 款，《澳門基本法》第 17 條第 3 款。
- ⁷ 見《香港基本法》第 158 條，《澳門基本法》第 143 條。
- ⁸ 鄒平學：《香港基本法解釋機制基本特徵芻議》，載於《法學》，2009 年第 5 期。
- ⁹ 許崇德：《港澳基本法教程》，北京：中國人民大學出版社，1994 年，第 67 頁。
- ¹⁰ 李昌道：《教師認識基本法》，香港：香港浸會大學持續進修學院，1997 年，第 138 頁。
- ¹¹ 周葉中：《論特別行政區制度的地位與作用》，載於《政治與法律》，2014 年第 1 期。
- ¹² 郝建臻：《港澳政治生態比較研究》，載於《中國政法大學學報》，2013 年第 5 期。
- ¹³ 《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993 年，第 61 頁。
- ¹⁴ 同註 11。
- ¹⁵ 《美國愛國者法案》（*The U.S.A. Patriot Act*）是 2001 年 10 月 26 日由美國總統喬治·沃克·布什簽署頒佈。
- ¹⁶ 葉海波：《香港特區基本法第 23 條的法理分析》，載於《時代法學》，2012 年第 4 期。
- ¹⁷ 李曉兵：《澳門特別行政區“一國兩制”的創造性實踐》，載於楊允中、饒戈平主編：《澳門回歸十五年：發展與改革》，澳門：澳門基本法推廣協會，2014 年，第 95 頁。
- ¹⁸ 在香港特區，所有的法律草案在立法會進行審議之前，必須先在政府《憲報》第三號副刊公佈。由於第三號副刊一向以藍紙印製，所以這些草案被稱之為藍紙草案。以藍紙草案的形式刊憲，意味着該法律草案已經由行政當局呈交立法會秘書處，將會啟動立法會的一讀、二讀、委員會審議以至三讀的立法程序。而白紙草案則於《憲報》第五號副刊公佈，這份副刊以白紙印刷。以白紙草案的形式刊憲，意味着該法律草案是尚未提交立法會的草稿，它的出版旨在諮詢社會大眾的意見。
- ¹⁹ 蕭蔚雲：《論澳門基本法》，北京：北京大學出版社，2003 年，第 219 頁。
- ²⁰ 易志華、馬進寶：《行政主導下的澳門立法會與權力互動研究》，載於《甘肅政法學院學報》，2009 年第 4 期。
- ²¹ 駱偉建：《論一國兩制理論與實踐的關係——以澳門特區 15 年來基本法實施的成就為視角》，載於《港澳基本法實施評述》（2015 年卷），北京：法律出版社，2016 年，第 74 頁。
- ²² 尤俊意：《論特區的治理能力與國家認同》，載於楊允中、饒戈平：《澳門回歸十五年：發展與改革》，澳門：澳門基本法推廣協會，2014 年，第 78 頁。
- ²³ 田飛龍：《反“港獨”是港人憲制義務》，載於《大公報》，2015 年 4 月 9 日，第 A10 版。
- ²⁴ 李曉兵：《光輝歲月：香港特別行政區 20 年（1997-2017）》，北京：北京出版社，2017 年，第 492-493 頁。