

“香港民族黨”禁令與“一國兩制”實踐的新發展

何天文*

2018年9月24日，特區政府保安局局長李家超行使《社團條例》第8(2)條賦予的權力，作出命令禁止“香港民族黨”在香港繼續運作，該命令在憲報刊登並生效。這是香港特別行政區成立二十多年以來，第一次援引《社團條例》規定處理香港特區主張“港獨”的政治性團體。本案在特區政府適用法律和執法對象方面都具有開創性的先例意義，“堪稱是禁止香港特區‘港獨’政治性團體第一案”。¹

人權保障和法治政府是香港引以為豪的傳統，也是香港憲制秩序的基本精神，取締“香港民族黨”涉及結社自由和表達自由的限制，特區政府必然十分謹慎。其實，從事實認定、法律適用及正當程序來看，取締“香港民族黨”的決定完全是合法有效、合理適當、經得起法理推敲的。禁令刊憲再次表明，《香港基本法》保障的各項權利和自由，應該在國家安全和公共利益允許的範圍內行使，不得抵觸“一國兩制”的根本憲制秩序。特區政府積極遏制“港獨”勢力的運作和發展，從懲罰港獨言行到取締港獨社團，標誌着特區遏獨方式和策略的發展、完善，也標誌着特區自治模式趨於成熟和穩定。取締“香港民族黨”，是特區憲制義務的自覺履行，是特區憲制秩序的積極守護，不僅教育了廣大香港市民的政治心靈，加深了市民對基本權利與“一國兩制”關係的認識，而且彰顯了特區遏制“港獨”的決心和智慧，進一步明確了香港作為中國一個特別行政區的憲制地位，有利於中央與特區政治關係的和諧發展。

習近平在慶祝香港回歸祖國 20 週年大會講話中指出：“‘一國’是本，本固才能枝榮。‘一國兩制’的提出首先是為了實現和維護國家統一。在中英談判時期，我們旗幟鮮明提出主權問題不容討論。香港回歸後，我們更要堅定維護國家主權、安全、發展利益。在具體實踐中，必須牢固樹立‘一國’意識，堅守‘一國’原則，正確處理特別行政區和中央的關係。任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和香港特別行政區基本法權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底綫的觸碰，都是絕不能允許的。”在香港特區繁榮穩定發展的今天，防範港獨勢力對香港民主法治的破壞，確保“一國兩制”實踐沿着正確的方向前進，顯得愈發重要。同時，依法遏制“港獨”性質的個人和組織，積極融入國家發展大局，為特區持續、穩定發展營造良好環境，已經成為特區政府和香港市民的共同願望。因而，特區政府取締“香港民族黨”，其重要的憲制意義和對“一國兩制”實踐發展的積極影響值得深入探討。

* 南開大學法學院憲法學與行政法學專業博士研究生

一、取締“香港民族黨”的法律依據與法理基礎

取締“香港民族黨”，是對公民結社自由的重大干預，特區政府必須謹慎合理地行使這一權力，以事實為依據，以法律為準繩，才不違背法治國家權利保障的基本原則。根據香港特區《社團條例》第8(1)條的規定：如(a)社團事務主任合理地相信禁止任何社團或分支機構的運作或繼續運作，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；或(b)該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，社團事務主任可建議保安局局長作出命令，禁止該社團或該分支機構運作或繼續運作。

(一) “香港民族黨”的違法事實

從“香港民族黨”的性質來看，取締“香港民族黨”實在是“維護國家安全所需要”。“香港民族黨”於2016年3月28日成立，是香港首個主張“香港獨立”的政黨，意圖在港建立所謂“民族獨立的主權國家”。根據該黨網頁宣傳，成立“香港民族黨”旨在“集結香港各界及海外力量，徹底驅逐中國殖民者，捍衛香港人的生存空間，並最終建立民族的主權國家，令香港再次成為東亞偉大的文明國家”。該黨提出六大綱領：“一、建立自由而獨立的香港共和國；二、捍衛港人利益，以香港民族利益為本位；三、鞏固香港民族意識，確立香港公民的定義；四、支持並參與一切有效抗爭；五、廢除未經港人授權的基本法，香港憲法必須由香港民族制定；六、建立支持香港獨立的勢力，在經濟、文化、教育等各方面成立以香港為本位的組織和政治壓力團體，奠定自主的勢力基礎。”該黨還創辦了以“港獨”為主要內容的刊物《眾議》。

不難看到，“香港民族黨”的創建宗旨、活動目標和指導思想就是要把香港建成獨立於中國的民族國家。《香港基本法》序言和正文第1條明確規定，香港作為中華人民共和國的特別行政區，是中國領土不可分割的一部分。“香港民族黨”意圖分裂國家，顛覆香港特區與中央政府的關係，推翻憲法和基本法確立的基本憲制秩序，十分明顯地抵觸了基本法的核心規定和“一國兩制”的根本原則。

“香港民族黨”成立之後，策劃和組織各種危害國家安全和領土完整的活動，包括在特區政府總部外發動千人“港獨”集會，在香港特區很多學校校門外向中小學生派發分離主義宣傳單，赴境外與分離分子籌建“圍堵中國”的“自由印太聯盟”等。2016年9月，“香港民族黨”成員試圖參與特區第六屆立法會選舉，因為拒絕簽署擁護《香港基本法》、效忠中國香港特區的聲明而被取消資格。2018年7月1日，在香港回歸21週年紀念日之際，“台獨”分子梁文韜在台北舉行“香港公民政治權利國際監察聯席會議”記者會，“香港民族黨”召集人陳浩天出席記者會，在發言時宣稱“香港民族黨”是主張“港獨”的政黨，並承認與主張“台獨”的“台灣教授協會”聯繫密切。此外，該黨多次赴台灣及海外與“台獨”、“疆獨”、“藏獨”、“蒙獨”等勢力勾連。²

(二) 取締“香港民族黨”符合正當程序

《社團條例》第8(2)條規定：保安局局長獲社團事務主任根據第(1)款作出的建議後，可藉在憲報刊登的命令，禁止該社團或該分支機構運作或繼續運作。因而刊登憲報是社團禁令生效的形式要件。第8(3)條規定了社團的陳述申辯權：保安局局長如事先沒有給予該社團或該分支機構機會，就為何不

應根據第(2)款作出命令而作出該社團或該分支機構認為適當的陳詞或書面申述，則不得作出該命令。

程序正義是實體正義的保障。未經過合法程序，對任何基本自由的剝奪都是政府權力的濫用，都是違反基本法原則和破壞法治精神的行為。在受到不利的行政處理時，事前陳述和申辯是公民享有的最基本程序權利，它有助於防禦公權濫用，促使政府重新審視即將做出的行政決定，有利於政府衡量各種合理因素作出正確決定，也有助於提升公民對行政決定的認可和接受程度。³

事實上，早在 2018 年 7 月 17 日，香港特區保安局局長李家超就宣佈，基於維護國家安全和公共安全的考慮，可能接受警務處社團事務主任的建議，引用《社團條例》禁止主張“港獨”的“香港民族黨”繼續運作。並給予“香港民族黨”召集人陳浩天 21 天的時間提交書面申述，後兩次依申請延長答辯期限，最終“香港民族黨”獲得了長達九週的答辯說明時間⁴，卻並未提出有說服力和辯護力的證據。所以取締“香港民族黨”的決定符合法定程序。

(三) 取締“香港民族黨”是維護國家安全所需要

保安局取締“香港民族黨”，符合《社團條例》規定的實體要件。“香港民族黨”分裂國家的行為，嚴重威脅國家安全，破壞公共秩序，對香港的長期繁榮穩定造成了影響，不符合廣大香港市民的整體利益。而且，“香港民族黨”未獲合法註冊，是非法的政治性團體，並與外國和台灣分裂國家的政治性組織有聯繫。“香港民族黨”在答辯期限內繼續違法從事港獨行為，包括獲邀請參加香港外國記者協會的公開演講等，進一步表明該組織無意遵守特區法律，無意改正違法行為。為了有效維護領土完整和國家統一，維護和平穩定的公共秩序，切斷“香港民族黨”與境外反華勢力的紐帶，取締決定是必要的。

取締“香港民族黨”，符合比例原則。比例原則用於衡量政府行為對基本自由和權利進行限制的合理性，包含四個子原則：第一，政府行為的目的是否正當；第二，政府行為是否有助於該正當目的實現；第三，在多種政府手段之間，是否選擇了對自由和權利侵害最小的手段；第四，有關政府行為的作出，是否已經在有關公民權利的保障和社會的整體利益之間取得了一個合理的平衡。⁵ 保安局的禁令是維護國家安全所必需，對於遏制“港獨”也是有效的舉措，符合香港社會整體利益。該禁令僅僅限於依據《社團條例》禁止“香港民族黨”運作，以及對未來可能違反這一禁令的有關個人和機構行為予以檢控，但並未直接涉及陳浩天及其他積極分子或機構的法律責任。此外，這一禁令也體現了處罰與教育相結合的精神，“帶有清晰的行為指引屬性，引導有關當事人和機構自我檢討，遵守特區法律”。⁶

二、“一國兩制”原則下結社與表達自由的界限

在“香港民族黨”禁令刊憲後，國際上出現了不少質疑之聲。美國駐港澳總領事館 2018 年 9 月 24 日發表聲明，稱“港府取締民族黨違反核心價值”。英國外交部聲明稱：“香港的高度自治及權利自由是生活方式核心，應該得到充分尊重”。歐盟外交事務部聲明稱：“禁止香港民族黨運作的命令是限制香港言論自由、結社自由，以及政治活動。”⁷ 這些質疑只看到了基本自由的崇高價值，卻忽略了結社與表達自由應有的界限。

(一) 結社自由的保障與限制

結社所指的是自然人或法人為了共同的目的，自願組成長期存立的組織體，並接受組織意思的拘束。⁸ 結社自由是公民參與政治生活、社會生活的重要方式，是培育人格、發展能力和實現自我的重要途徑，也是建立政府與人民溝通橋樑和紐帶的重要保障，因而作為一項基本權利受到各國憲法不同形式的保障。1919年德國《魏瑪憲法》首次以憲法形式規定了結社自由，第24條規定：“德國人民，其目的若不違背刑法，有組織社團及法團之權。此項權利不得以預防方法限制之。”結社自由是中國公民的基本政治自由之一，《中華人民共和國憲法》第35條規定：“中華人民共和國公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由。”《香港基本法》第27條也對香港居民的結社自由進行了明確規定。

另一方面，正如任何基本權利的行使一樣，結社自由不是絕對的，必須接受合理的限制。《德國基本法》第9條第2款規定：“如果結社的目的或者活動違反憲法、違反憲法秩序或者國際和平思想，此種結社應予禁止。”《葡萄牙憲法》第46條規定：“公民有權自由結社，無須征得任何許可，但其社團不得致力於推行暴力，亦不得與刑法相抵觸；各社團可為其宗旨而自由進行活動，公共當局不得干涉，國家亦不得將之解散或終止其活動，但在法律規定之情況，曾經法院作出裁判者，不再此限；不得強迫任何人加入社團，亦不得以任何手段強制他人留在社團內；不成立武裝團體或軍事性、軍事化或准軍事團體，以及鼓吹法西斯意識形態的組織。”

根據《中華人民共和國憲法》第51條的規定，公民行使各項權利和自由的時候，不得損害國家、社會、集體的利益和其他公民的合法自由和權利，結社自由當然不得例外。社會團體必須遵守憲法、法律、法規和國家政策，不得反對憲法確定的基本原則，不得損害國家的統一和民族的團結，不得違背社會道德風尚、不得損害國家、社會公共利益及他人權利。⁹ 所以，為了維護社會秩序、增進公共利益、避免緊急危難和保護他人權利，結社自由是可以合理限制的。

李家超也強調：“在香港，市民享有結社自由，但這項自由並非完全不受限制。這些限制是可以由法律規定，為了維護國家安全或公共安寧、公共秩序、維持公共衛生或風化、或保障他人權利自由而作出。有關規定都在《香港人權法案條例》清楚訂明。《社團條例》的條文符合《香港人權法案條例》。而《香港人權法案條例》涉及結社自由的條文，和《公民權利和政治權利國際公約》中有關的條文完全一樣。”¹⁰

(二) 《社團條例》第8條的發展歷程

建制派議員普遍贊同政府做法，泛民派議員卻對政府的決定強烈批評。而英國外交部對“香港民族黨”被取締表示關注，指《香港基本法》和《香港人權法案條例》訂明香港市民擁有結社自由。英國外交部申述了一般原則，但沒有明言任何時代包括殖民地香港時代，結社自由也是有限制的；更沒有說明的是，英國殖民統治香港150年，直到1992年才給予香港真正的結社自由。

《社團條例》於1911年港英時代已存在，主要用於規管各社會團體的成立和運作。市民如有意成立社團，必須向當局申請註冊或豁免註冊，否則該社團便是非法社團。根據1949年《社團條例》第5條，殖民地香港(1)不容許註冊社團與殖民地香港以外地區任何政治團體有聯繫；(2)不容許社團進行非法活動，或危害殖民地香港的和平、福祉或秩序。在1992年以前，這部法例構成對結社自由的嚴格限制。

1991年《香港人權法案條例》制定後，港英政府對當時的法律作出了全面檢討和部分修訂，《社團條例》(1992年第75號條例)是其中之一。1992年修訂社團條例，刪除了大部分嚴苛的條文，放寬了對社團成立和運作的管制。發出社團禁令的條件由14項減為第8條所述的兩項，“非法社團”的範圍縮小，只限於三合會及社團註冊處長依據第8條規定發出禁令的社團。

1997年2月，全國人大常委會根據《香港基本法》第160條決定可以在回歸後繼續保留的法律，《社團條例》1992年修訂版未被列入其中。因此，香港特別行政區臨時立法會在1997年6月制定了《社團條例》的新版本(1997年第118號條例)，這個新版本並沒有還原1992年以前的各項規定，反而保留了《社團條例》1992年修訂版的部分條文，包括《社團條例》第8條禁止社團運作的條件和程序以及第18條“非法社團”的定義。但是，《社團條例》即使經臨時立法會修改，仍明顯比殖民地時期的絕大部分限制更加寬鬆。

總之1992年以後，雖然《社團條例》仍對結社自由設定了限制，但有關限制乃基於公共秩序和公共安全等考慮，符合國際人權公約和《香港人權法案》的標準。¹¹《社團條例》1992年版的第8條規定在現行《社團條例》中得以保留。

(三) “一國”原則是香港居民基本權利的最低限制

中國在港澳地區實行“一國兩制”方針，並借由基本法保障香港特別行政區的高度自治，香港特區民主自由的法治傳統和保障基本權利的傳統精神得到保存。對香港居民來說，憲法和基本法確立的憲制秩序是行使任何權利和自由不可突破的底綫。只有在“一國”的根本地位得到承認和尊重的前提下，香港居民的各項權利和自由才有憲法和基本法的依據，才能獲得國家和社會的保護。換言之，在“一國”原則下行使基本權利和自由是最基本的要求。

其實，“一國兩制”作為最重要的公共利益，已經在香港司法界獲得了認可。終審法院早在1999年一宗侮辱國旗和區旗案件的判決中已清楚指出，表達自由的權利並非絕對，必須接受保障國家安全或公共秩序的法律限制。終審法院認為，《國旗條例》只是針對侮辱國旗的行為設定刑事責任，僅僅限制了一種表達方式，並未禁止公民以其他形式實現“表達”，因此屬有限限制；國旗及區旗象徵了國家的主權和統一以及香港特別行政區作為中國之不可分割一部分的法律地位，這種象徵意義足夠重要從而可以被認為是“公共秩序”的組成部分；以一種有限限制的方式促成重要的公共秩序之維護，因此手段並未超過目的之必需。法院最終裁定《國旗條例》符合《香港基本法》。¹²

三、民族黨禁令與維護國家安全義務的履行

特區在高度自治過程中應該努力實現自由與秩序的平衡，避免香港社會曲解和濫用個人權利，防止激進力量將特區民主政治變成突破底綫的民粹主義實踐，避免“港獨”政治團體危害國家領土完整。此次特區政府果斷取締“香港民族黨”，徹底有效地打擊“港獨”勢力，“既是香港特區應該自覺履行的憲制責任，也是守護特區憲制秩序的應有之義。”¹³

(一) 取締“香港民族黨”與《香港基本法》第23條的局部實施

《香港基本法》第23條規定：“特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進行政治活動，禁止香港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。”《香港基本法》已經明確禁止危害國家安全、損害國家領土完整和主權統一的行為，並禁止香港政治性組織與外國政治性組織的聯繫，以此確保香港民主政治的健康發展。目前《香港基本法》第23條的規定尚未得到立法實施，但這並不意味香港特區存在法律真空，無法懲治危害國家安全的行為。¹⁴ 本次特區政府取締“香港民族黨”充分說明，有效遏制“港獨”可以通過正確和積極運用現有制度資源來實現。

1997年的《社團條例》規定維護“國家安全”可作為禁止社團運作的考慮因素之一，而“國家安全”則在第2(4)條定義為“保衛中華人民共和國的領土完整和獨立自主”。《社團條例》的這項修訂，一定程度上反映了《香港基本法》的要求。《香港基本法》第1條開宗明義地規定，“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”；第23條明文要求特區“自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆”等危害國家安全的行為。因此，“《社團條例》第八條的修訂，可理解為《基本法》第23條關於須立法禁止分裂國家等行為的規定的局部實施。”¹⁵

(二) “香港民族黨”禁令是“防衛型民主”的嘗試

禁止“香港民族黨”繼續運作，避免其進一步發展壯大，破壞正常的民主政治秩序，是特區政府“防衛型民主”制度的首次嘗試。防衛型民主起源於戰後德國。受納粹暴行的教訓，戰後德國建立了反憲制政黨禁止機制。國家通過專門立法對政黨的目的及行為施加必要的規制，以防止由憲法所確立的自由民主憲政秩序以及國家安全受到政黨的威脅，確保國家能夠在必要時採取法定措施判決禁止違憲政黨的存在。根據《德國基本法》第21條第2款的規定，企圖損害或廢除自由民主之基本秩序或企圖危及德意志聯邦共和國的存在之政黨均屬違憲，不受德國法律的保護，國家可以在特定情況下宣佈政黨違憲並取締之。

德國式“防禦型民主”制度的核心價值是主張尊重人性尊嚴及人的基本價值，強調自由不應賦予自由的敵人，以保障由憲法所確立的“自由民主之基本秩序”以及“德意志聯邦共和國的存在”不受威脅。因此，若特定政黨之目的或行為在於妨害或排除“自由民主之基本秩序”，或危害“德意志聯邦共和國的存在”之時，即會招致背離自由民主憲政秩序的否定評價，將不被允許在憲法之下繼續存在。¹⁶

香港作為一個高度多元複雜的開放型社會，更有必要建立起防衛型民主制度。而且“一國兩制”本身便要求實行“防衛型民主”。首先，“兩制”在“一國”之內的並存構造，是一種特殊的政治形態，難免具有內在的緊張關係，客觀上就要求彼此尊重，彼此保護好自己。加之，香港是一個曾經蒙受一百多年外國殖民統治的社會，由於種種原因，香港社會在精神上的去殖民化以及文化身份的重建迄今仍未徹底完成，後殖民主義意識的覺醒程度相對較低。因此，對香港來說，通過構建本地區的“防衛型民主”制度來達致“一國兩制”下香港特區憲政秩序的自我防衛，以保障《香港基本法》所蘊含的核心價值，顯得十分必要。

無論從社團目的還是實際活動來看，“香港民族黨”都不是一般的民間組織，而是一個積極參與政治、意圖影響民意的社團。禁止“香港民族黨”繼續活動，將堵塞其公開引導輿論、以團體名義參

加競選的渠道，避免反對香港憲制秩序的組織利用該秩序提供的機會，破壞憲制秩序的維持。這是香港防衛型民主的應有之義。

（三）取締“香港民族黨”是特區政府與居民的憲制責任

特區政府禁止“香港民族黨”繼續運作，也是充分體認其在“一國兩制”框架下的憲制角色，自覺履行維護國家安全之憲制義務的集中體現。遏制港獨的決心與力度，都是對之前自治模式的超越。林鄭月娥在任內第二份施政報告中指出，面對香港社會近年出現的複雜情況和新矛盾，她和特區政府對任何鼓吹“港獨”，危害國家主權、安全及發展利益的行為絕不容忍；特區政府必將全面、準確、堅定地擔當“一國兩制”的執行者、《香港基本法》的維護者、法治的捍衛者，以及中央與香港特區關係發展的促進者。¹⁷ 禁止“香港民族黨”運作即遏獨決心的明證。

如果“香港民族黨”對特區政府禁令提請司法覆核，依據之前香港法院對“一國兩制”原則的深刻認識，以及對“港獨”勢力對香港法治的威脅，法院基本上會尊重特區政府的決定，闡釋“一國兩制”作為憲制基礎的意義，並將之運用到“香港民族黨”禁令的司法審查中。

早在 2016 年 10 月發生的香港立法會候任議員宣誓辱國案中，高等法院就積極履行了維護國家統一的憲制義務。高等法院充分認可全國人大常委會依據《香港基本法》第 158 條對公職人員宣誓條款的解釋效力，強調“一國兩制”的原則以及該原則下“一國”的重要性，確認該等原則是建立中華人民共和國香港特別行政區的基石，以及奠定建基於《香港基本法》的香港憲制模式。¹⁸

由此可見，特區司法是值得信任並勇於承擔歷史使命的。這種使命就是推動“一國兩制”的發展，不斷促進香港特區社會各界在憲法意識上的提升和拓展，對於一些基本問題在審判案件過程中作出明確的回應，特別是全面地理解和闡釋香港作為中華人民共和國特別行政區的法律地位。¹⁹ 在建構主義日益面臨挑戰的時代，香港特區法院尤其應該重塑自己的憲制角色，以司法者的法律智慧來推動“一國兩制”實踐在香港特區豐富而生動地展開。²⁰

四、取締“香港民族黨”禁令對“一國兩制”實踐模式的創新

（一）遏制“港獨”方式的新發展

依據《香港基本法》規定，港澳回歸祖國之後，不僅原有制度得以繼續發揮效力，而且原有的社會權力結構得以保存，因而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。²¹ 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。

“香港民族黨”禁令的刊憲，提醒特區審視基本法與相關立法提供的制度資源，建立健全香港的防衛型民主機制，避免港獨勢力愈演愈烈，避免香港市民整體利益受到更大威脅。之前反“港獨”行動要麼是個別性的，針對個人的暴行、個別公職人員的辱國事件，還從未針對一個社團或組織的“港獨”言行。其次，“香港民族黨”也表明，特區的政黨勢力雖不是國家公職人員，但是作為香港市民與特區政府之間的紐帶，影響着特區政治的發展方向。不能任由“港獨”政黨或民主激進黨派發展，對特區民主政制循序漸進的改革實踐造成困難。

(二) 全面啟動“防衛型民主”機制

禁止“香港民族黨”繼續運作，是防衛型民主的初步嘗試。特區應該以此為契機，充分激活《香港基本法》中“防衛型民主”條款的效力，確保香港高度自治始終在國家統一的基本原則下展開。《香港基本法》中的防衛型民主條款，舉其要者，分析如下。

1. 對香港特區主要公職人員任職的身份要求

根據《香港基本法》第44、61、71、90、101條的規定，香港特區主要公職人員，只能由“在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任”；此外，特區政府聘請之外籍人士只能以個人身份受聘，且須對香港特別行政區政府負責。應該說，《香港基本法》上述規定所體現的是主權國家對其政府主要公職人員任職之身份要求的一般原則，其目的在於維護國家主權及保障“港人治港”基本方針的落實。

2. 關於行政長官的產生程序的專門規定

根據《香港基本法》第45條的規定，在確保行政長官的產生符合民主原則的同時，亦為行政長官的產生程序設置了“由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名”的提名機制。該機制的設置意義在於，兼顧選舉程序符合民主原則的同時，也確保普選後的行政長官能由“愛國愛港”人士出任，是《香港基本法》為香港特區民主政治裝置的一種“安全閥”。²²

3. 對公職人員忠誠義務的要求

根據《香港基本法》第47條、第99條第2項、第104條的規定，包括行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員、一般公務員等全體公職人員都必須“盡忠職守”，竭盡其忠誠義務服務香港特區。所謂“盡忠職守”，根據第104條關於主要公職人員就職宣誓的規定可知，指的是擁護《香港基本法》和效忠於香港特別行政區本身。作為《香港基本法》對公職人員忠誠義務的基本要求，上述規定不僅具有形式效力，也應具有實質效力。²³

4. 對《香港基本法》的修改所採取的自我防衛立場

根據《香港基本法》第159條第4項的規定，《香港基本法》的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸，否則無效。這構成了香港《香港基本法》修改的明示性界限，除非前者自身變更，後者不成為修改的對象。而這裏所謂的“中華人民共和國對香港既定的基本方針政策”，依據《香港基本法》序言及《中英聯合聲明》第3條相關內容，就是“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的基本方針。

(三) 取締“香港民族黨”禁令與國家統合方式的新思路

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，特區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，港澳地區對於中國的國家認同有所不足，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中國內地有着較強的疏離感。²⁴ 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。所以，完成國家的實質統合，關鍵在於贏得港人的國家認同，培養香港居民的愛國情懷。

國家認同，集中體現為政治忠誠、政治服從和愛國主義。在思想層面，國家認同意味着公民對現存國家的存在形態持肯定的態度，並大體上接受國家所確立的價值目標、政治體制以及法律和道德規

則；並且，公民能夠就國家的這些方面產生一種情感上的依附感，具體表現為對國家的驕傲、自豪、忠誠等愛國情懷。在行為層面，國家認同表現為公民消極服從國家統治以及積極參與公共事務，自覺維護國家的尊嚴和利益，甚至在必要時為保衛國家作出重大犧牲。認同能夠使世俗化的國家產生非世俗化的力量，成為愛國主義精神的源泉。²⁵

一方面，中央要大力支持港澳特區的發展，讓特區人民真正得到“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《香港基本法》的規定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。特區政府取締民族黨，表明國家統一的努力已經從中央走向特區，從形式層面向實質層面轉化。

2017年10月，全國人大常委會通過決定，在香港特區實施全國性法律《國歌法》。2019年1月8日，特區行政會議通過《國歌條例草案》，列明行政長官、主要官員、行政會議成員、司法人員及立法會議員等公職人員宣誓前要奏唱國歌環節。任何人公開、故意篡改國歌，或以歪曲貶損方式奏唱國歌，均屬違法，最高判決監禁3年並罰款50,000元。這是從象徵國家統一和主權的國歌入手，通過莊重的儀式喚醒港人的國家認同感。

2018年1月26日，香港特區政府公佈“一地兩檢”條例草案並刊憲。經過一讀、二讀程序之後，香港特區立法會於6月14日三讀通過“一地兩檢”條例草案。2018年6月22日，《廣深港高鐵(一地兩檢)條例》刊憲正式成為香港法例。至此，“一地兩檢”條例草案在香港的本地立法程序基本完成，廣深港高鐵“一地兩檢”方案完成“三步走”程序。

2018年8月6日，國務院辦公廳印發《港澳台居民居住證申領發放辦法》，並於2018年9月1日正式實施。《辦法》就港澳台居民在內地參加社保、勞動就業、上學、就醫等方面，規定了享受3項權利、6項基本公共服務和9項便利的政策措施。領取居住證後，港澳台居民即可憑居住證享受到《辦法》規定的權利、基本公共服務和便利。這是從關係港人民生福利、生存發展的優惠政策和基礎設施入手，增強港人與內地的交流、融合，消除港人對內地的偏見，有助於培養對內地生活、文化和制度的認同。

國家統一的第三種方式是依法打擊“港獨”勢力。前不久，高等法院就旺角暴亂案作出的判決表明，對於打着民主旗號破壞法治秩序的個人，暴力行為程度和破壞社會安寧的程度仍然是主要考慮因素，不容許任何人將民生或政治爭議訴諸暴力，絕不姑息目無法紀的暴力行為。²⁶ 特區政府堅決取締“香港民族黨”，說明遏制“港獨”的努力正式從暴力行為領域向非暴力行為領域深入。

五、結語

特區政府首次引用《社團條例》禁止港獨政治性社團，在“一國兩制”實踐中具有里程碑意義。當然，“香港民族黨”禁令對廣大港民的政治教育意義也是不可忽視的，尤其是對新一代香港青少年的愛國教育意義。自違法“佔中”以來，香港青少年的教育問題對社會穩定的影響已經非常突出。在保安局禁止“香港民族黨”運作，並宣告該黨為非法組織後，港府教育局已致函香港各中學校監，明確《香港基本法》第1條規定香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，提醒各校嚴加防範該非法組織滲入校園，任何教師不要以授課為由播“獨”，並告誡各校師生不得參與、資助該非法組織、與

該非法組織相勾連，否則根據《社團條例》和其他條例的有關規定，將以刑事犯罪論處。²⁷

值得注意的是，肯定取締“香港民族黨”禁令在維護國家統一和安全方面的憲制意義，但這不是也不應當成為對《香港基本法》第23條立法的替代，而是一種“經驗積累”與“共識凝聚”的制度先導行為。第23條立法是《香港基本法》規定的特區憲制責任，不因特區已有法律的部分重疊或功能類似而取消本地綜合性立法的必要性。第23條範圍內其他危害國家安全的行為，香港法制或檢控政策上是否能夠充分應對，仍有待觀察。而且，特區引用《社團條例》禁獨，恰說明這是在《香港基本法》第23條立法未完成前的補救性行為，很難說已經形成常態化及完備化的國家安全法制建構。因而，盡快完成《香港基本法》第23條立法，仍是維護國家安全和統一的首選。不過，特區政府禁止民族黨運作，不論是從建設法治政府和防衛型民主制度的意義來看，還是從遏制港獨方式的創新、國家統合方式的完善來說，都意味着重啟《香港基本法》第23條立法的努力又向前推進了一步。

註釋：

- 1 李曉兵：《取締“民族黨”定“一國兩制”底綫》，載於《大公報》，2018年10月8日，第A14版。
- 2 何加祺等：《對“港獨”說不，港府擬禁“香港民族黨”》，載於《香港商報》，2018年7月17日。
- 3 翁嶽生：《行政法》，北京：法制出版社，2009年，第926-941頁。
- 4 《香港特區政府正式禁止“香港民族黨”運作》，載於環球網：<http://china.huanqiu.com/gangao/2018-09/13097132.html>，2019年1月17日訪問。
- 5 劉權：《目的正當性與比例原則的重構》，載於《中國法學》，2014年第4期，第133-150頁。
- 6 田飛龍：《取締民族黨是自治反港獨重要進步》，載於思考香港網站，網址<http://www.thinkhk.com/article/2018-09/26/29762.html>，2018年9月26日訪問。
- 7 蘭斌強：《美英歐有何臉對港府取締“民族黨”說三道四？》，載於《軍工圈》，2018年9月26日。
- 8 吳庚、陳淳文：《憲法理論與政府體制》，北京：三民書局，2014年，第223頁。
- 9 胡錦光、韓大元：《中國憲法》，北京：法律出版社，2007年，第250頁。
- 10 同註2。
- 11 陳弘毅：《社團條例與“民族黨”事件》，載於《大公報》，2018年10月4日。
- 12 HKSAR v. Ng Kung Siu, FACC No.4 of 1999.
- 13 李曉兵：《禁止“港獨”政團是特區憲制責任的自覺》，載於《橙新聞》，2018年7月29日。
- 14 宋小莊：《關於港府取締香港民族黨的思考》，載於《信報》，2018年10月8日。
- 15 同註11。
- 16 蔡宗珍：《憲法、國家與政黨——從德國經驗探討政黨法制化之理論與實踐》，載於蔡宗珍：《憲法與國家》（一），台北：元照出版有限公司，2004年，第161頁。
- 17 《林鄭月娥：香港特區對危害國家安全行為不會視若無睹》，載於東方新聞網：<http://mini.eastday.com/a/181010131247708.html>，2019年1月17日。
- 18 香港特別行政區行政長官訴立法會主席案，HCAL185/2016。

- ¹⁹ 李曉兵、何天文：《論全國人大釋法對香港憲制秩序的維護和塑造——基於第五次全國人大釋法的思考》，載於《江漢大學學報》，2018年第3期，第13-21頁。
- ²⁰ 李曉兵：《對香港特區法院憲制角色的思考》，載於《大公報》，2016年6月15日，第A12版。
- ²¹ 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。
- ²² 林來梵：《提委會是“安全閥”可防止外國勢力滲透》，載於《大公報》，2014年4月27日，第A2版。
- ²³ 王月明：《就職宣誓制度的程序性價值》，載於《法學》，2014年第12期，第3-8頁。
- ²⁴ 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。
- ²⁵ 陳明輝：《轉型期國家認同困境與憲法學的回應》，載於《法學研究》，2018年第3期，第21-38頁。
- ²⁶ 《香港旺角騷亂案宣判：梁天琦暴動罪成立被判6年》，載於新浪新聞中心：<http://news.sina.com.cn/c/2018-06-11/doc-ihcufqif8129323.shtml>，2019年1月17日訪問。
- ²⁷ 宋小莊：《關於港府取締香港民族黨的思考》，載於《信報》，2018年10月8日。