

# 中國大陸通過《港版國安法》 影響評析

Implications of Beijing's Passage of Hong Kong National Security Law

張仕賢 (Chang, Shih-Hsien)

中華港澳之友協會副會長兼秘書長

蕭督園 (Hsiao, Tu-Huan)

中國文化大學政治學系兼任助理教授

## 壹、前言

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(下稱《港版國安法》)在今(2020)年6月30日經第13屆全國人民代表大會常務委員會第20次會議通過後,直至當日晚間11時才由香港特區政府正式刊憲並即時生效。這份由北京全權主導且事前高度保密的《港版國安法》,在全文正式公布前,透過媒體陸續釋出草案內容,即已對香港社會產生深遠的影響力。致使陳方安生、陳雲等資深民主人士相繼宣布退出政治與社運活動,也讓近年甚為活躍、追求香港自決的年輕一代政團,諸如香港眾志、香港民族陣線、民間外交網絡等皆自行宣布解散,最甚者莫過於羅冠聰選擇離開香港。

事實上,在《港版國安法》於今年7月1日施行後,香港社會各界無不驚恐,過去一段時間支持「反修例運動」而形成的黃色經濟圈,眾多店家擔憂犯法,紛紛自清宣告退出活動。而香港公共圖書館也陸續將黃之鋒的《我不是英雄》、陳淑莊的《邊走邊吃邊抗爭》、陳雲《香港城邦論》、《香港保衛戰》等一類的著作下架,未來這一類涉及政治敏感或是國安議題的出版可能都將遭到香港特區政府康樂及文化事務署審查,等同剝奪過

去香港社會對言論自由的包容。

而香港泛民派自去（2019）年區議會選舉大勝之後，曾經成功發動「占領中環運動」的香港大學戴耀庭教授再次發起「民主派 35+ 公民投票計畫」，希冀在民氣可用下搶攻今年 9 月立法會選舉的過半席次。在 5 月前，各界不斷提出各種可能建議策略，也積極協調部署該如何在地方直選及功能組別中得到最大席次，戴耀庭曾樂觀地研判今年確實有突破結構限制之可能。但如今在《港版國安法》的衝擊下，曾提出或是支持「光復香港，時代革命」口號的泛民派立法會參選人不僅可能被 DQ(Disqualified，取消選舉資格)，也可能再次出現 2016 年立法會議員就職時被認為宣誓無效而褫奪議員資格的可能，代表港人在選舉自由的範疇也將受到限制。

法案實行之後最直接的變化是，在香港的環境中將不再容許任何有違或有阻北京的異音，香港將依北京的意志與期待被形塑出新的面貌。或許不久後，香港仍將恢復當年鄧小平所說的「馬照跑、舞照跳」的光景，甚至香港的社會穩定、經濟繁榮都可能更勝過往。但那個百年來東西薈萃、融匯華洋、尊重多元文化思想及生活方式的香港，卻已劃下了歷史的休止符。

## 貳、北京推動《港版國安法》的背景與意涵

根據港府公告《港版國安法》總共 6 章、66 條法律條文的內容，比之前媒體報導的草案更全面、具體且強硬，可以從幾個面向觀察北京意圖與可能產生的影響。第一，就總體面向而言，條文在總則中強調「罪刑法定原則」與「無罪推定原則」，行政長官林鄭月娥也在公告前強調不會溯及既往，就是希望能緩和國際與香港社會對《港版國安法》的疑慮與恐懼。但從去年的「反修例運動」中香港各界已經多次表明，重點並不在於法律條文本身，而是對北京的干涉及中國大陸（以下簡稱大陸）的法律體系缺乏信心；「法律是為政治服務」，是香港社會對大陸現況的普遍認知及最大擔憂。尤其在此次北京推動立法的過程中，香港社會參與者寡且過渡期短，雖然全國人大常委會委員長栗戰書表示，《港版國安法》是在充分考慮兩制差異和香港具體情況下擬定，會確保香港居民依法享有的權利和自由，但民眾的信心顯然非短期內可以恢復。

第二，在第 2 章的「港府職責與機構」中，不僅規範了香港特區政府仍需自行完善本地國安立法，更強調港府須加強國安教育及國安工作的宣導與管理；此外港府亦仿效澳門成立國安委員會，並將港府中主要官員納入，除行政長官外，包括政務司長、財政司長、律政司長、保安局局長、警務處處長、警務處國安部門負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任都臚列其中。更重要的是，香港國安委員會不受特區任何機構、組織和個人的干涉，工作訊息不用公開，做出的決定也不受司法覆核；此外，國安委會議將由北京指派顧問列席指導。而讓港人憂慮的是，根據《港版國安法》，未來警務處的國安部門只需經過行政長官同意，即可進行通訊監聽和秘密監察，與當前《截取通訊及監察條例》的規定大相逕庭。這一方面凸顯北京在當前國際變局及美「中」戰略對抗中，對香港遲未立法而成為大陸國安破口的不耐，北京不願意繼續放任香港成為各國情蒐大陸的基地，亦不願香港成為大陸異議或不法人士的庇護所。另一方面，北京仍期待在不破壞「一國兩制」的基礎上完成對香港的全面管治，故而《港版國安法》執行的主體仍是港府。但從現實結構上來看，特首是北京以有限選舉選任，而政府官員是特首提名經北京同意，實質上都是北京指派的人。但 2012 年特首選舉梁振英與唐英年導致的建制派分裂，2019 年的「反修例運動」也讓林鄭月娥團隊出現意見相左，而如今北京將港府最重要的官員都拉進國安委中，再輔以北京的監軍實行共同管治，這樣的「港人治港」無疑替「高度自治」書寫了新時期的意涵。更何況，從最新的人事安排來看，由香港中聯辦主任駱惠寧出任國安委顧問，駱身兼港澳辦副主任、香港中聯辦主任及香港國安委顧問三職，將由他發揮日後中央對特區之間的聯繫、指導與監督之責，等同成為北京治港政策中最關鍵亦最具權威性的角色。

第三，北京在此次《港版國安法》第 3 章中針對分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、勾結外國或者境外勢力危害國家安全等四種罪刑，都將判刑的上限拉高至無期徒刑，顯見北京打擊「港獨」及外部勢力的力度。從香港警方的訊息來看，未來香港集會遊行活動中只要旗幟、口號涉及分裂國家者皆屬違法，不論是「藏獨」、「疆獨」、「臺獨」或是「港獨」。而後在第 4 章中也規定，警方對於有國安疑慮的財產收益得以凍結，對於在

港的境外性組織或是境外當局與政治性組織代理人可要求提供資料。並且為了避免過去司法體系與行政體系不一致的判斷，在《港版國安法》第4章中規定可由行政長官指定法官處理國安案件，而法官有危害國安言行者將終止其法官資格。而未來律政司長更被賦予在國安案件中，於特殊條件下可以發出無須陪審團即可審理案件的證書，三名由行政長官指定的法官即可完成審判作業，並具有事實裁判的職能，一舉改變了過去香港的司法體系制度。

第四，北京在第5章中載明將在香港成立國安公署，做為北京收集訊息、分析研判及指導管理港府的重要單位；更重要的是，當港府無力作為或不能滿足北京安全需求時，得以依法行使職權處理國安案件，這顯然是北京最厲害的殺手鐮。因法規中規定，國安公署的人員與車輛不受香港特區政府管轄，並享有特區法律的豁免權，甚至港府部門須提供必要的便利與協助，否則將被追究責任。最後在第6章中規定，當香港特區法律與此《港版國安法》相抵觸時，以國安法規定為準，並且最終解釋權亦屬全國人大常委會。從這樣的表述已可明白地理解，《港版國安法》及國安公署將做為北京完善對香港「全面管治權」最直接的工具，最主要的原因還是跟大陸領導人習近平的領導風格及其對國際與香港的政治判斷與有關。

回顧2013年底的中共18屆3中全會後，北京一方面有感於世界各地陸續出現非暴力手段來抵制國家現任政權的「顏色革命」，以及美國宣示「重返亞太」政策促使北京謹慎看待；深恐美國在香港透過「深層次矛盾」、「互聯網」、「大規模參與式民調」、「宣揚普世價值」、「結合與外國友好的政治菁英」等策略進行香港的顏色革命。北京轉而提出對香港政策的基本宗旨是「維護國家主權、安全和發展利益」，中共中央總書記習近平進而設立「中央國家安全委員會」並自任主席，當時這單位定位為大陸第5大國家機構，既是國家層面的國家安全和危機處理常設機構，又是一個決策和議事協調機構。「國家安全委員會」把外交部到港澳辦都涵括在內，從此對港政策和對美政策二者被北京高度掛鉤；而近年來在內有「占中運動」與「反修例運動」，外有美「中」貿易戰的情勢下，也促使中共在19大4中全會後，決絕地以單邊作為全面管治香港。



## 參、《港版國安法》施行後對香港政治社會的影響

在《港版國安法》施行後，大陸國務委員兼公安部長，同時也是中央港澳工作領導小組副組長的趙克志下達「四個全力」指令：「全力保障法律平穩落地、有效實施；全力支持配合駐港國家安全公署各項工作；全力指導支持香港警隊止暴制亂、恢復秩序；全力防範、制止和懲治極少數人危害國家安全的違法犯罪行為和活動。」趙克志認為推動《港版國安法》是「香港回歸以來中央處理香港事務的重大舉措」，也是確保「一國兩制」事業行穩致遠的關鍵，要求公安部認真學習貫徹《港版國安法》。而日媒也報導，公安部將派遣兩百至三百位的武警，以「觀察員」名義常駐香港。從趙克志的相關作為可以研判，未來公安系統將在對港管治事務上扮演更重要的角色，藉以對港人在心理層面產生持續壓力外，下一步也必然直接統領香港紀律部隊，乃至於對全港公務員體系進行全面控制。

從今年 4 月港府的人事布局調整中，已然出現以紀律部隊為領導主體的現象，「武進文退」成為香港當前管治團隊布局的特色。隨著北京逐步在香港實行強硬路線，務求對泛民和反對聲音全面壓制，那麼港府官員的價值維護、政策理性都不再重要，北京需要只是一群既忠誠且能有效率執行上意的官員；以此觀之，拉拔武官無疑再適合不過。更由於北京決定從今以後，將由中聯辦做為香港管治的主體，因此中聯辦要甄選的只不過是代理人和執行者而已，紀律部隊的特質無疑更對胃口，這也就是「武進文退」的緣由。曾任入境處長，現任特首辦主任的陳國基，此次接任國安委秘書長，正是最好的例證；爾後紀律部隊將成為港府團隊的主幹，過去港英時期的 AO (Administrative Officer, 政務主任) 治港文化將不再復返。而政務司長張建宗也在《港版國安法》公布後發表文章強調，「香港公務員隊伍應全面配合政府履行維護國家安全的責任，並堅定不移地支持行政長官和政府施政」，更讓外界看到《港版國安法》施行後對香港社會所產生的強大約束力。

在北京眼中，2009 年即通過《維護國家安全法》的澳門，始終是「一國兩制」的典範，更重要的是因為此法通過後至今沒有被使用，足見其強大的威嚇力。但 2018 年以來，由於美「中」戰略互疑之後，為避免澳門

成為美資集團滲透、洗錢或是利誘之所，澳門政府成立「維護國家安全委員會」，由澳門特首擔任主席，統籌協調澳門維護國家安全事務的工作；而隔年2月，澳門立法會通過法例，規定只有具大陸公民身分的法官與檢察院檢察官可被指派處理《國安法》犯罪案例。並且今年澳門再次通過立法及制定《司法警察局特別職程制度》，賦予司法警察局處理涉及國安犯罪的職權，同時保障執行秘密職務的司法警察人員身分可不被公開，並表示未來將建立國安情報工作處等多個維護國家安全的部門。從澳門的案例中不難理解，對北京而言，即使是澳門這樣高舉「一國」先於「兩制」的模範生，北京都難以完全放心，顯見北京又怎會包容整天強調「兩制」高於「一國」的香港。

北京所期待的，就是希望香港能走向澳門化，在強大的國安政經力道控制下，社會和媒體凡事都會小心翼翼的自我審查；而這樣寒蟬效應又因蝴蝶效應不斷影響擴大，最終人心即使未能立即回歸、即使心中對北京依然不服，但終將擺盪回北京所期待的路徑上。就可預見的發展而言，北京必然在最短的時間內希望建構「一國兩制」的正確框架，會持續在人事更迭與調整上下功夫滿足需要，若法制上有不足之處北京也會由全國人大常委會來予以調整。這樣的積極作為，一方面是要凸顯北京此次對「止暴制亂」決心，另一方面也想傳達訊息給香港建制派與工商界，應以澳門經驗為鏡，莫再對北京政策說三道四、陽奉陰違。尤以北京推出的「粵港澳大灣區」國家級戰略，將進一步打造交通一體化的一日生活圈、開展「跨境理財通」業務，這都需要港澳兩個特區共同扮演起應有的職能，協助大灣區建設邁向新的階段。隨著《港版國安法》以基本法附件三型態在香港推動後，不僅標誌著港「中」兩地在法制上的有機融合，也將開啟港「中」社會經濟新一波的里程。

也因為北京以澳門經驗為借鑑及推動港澳「一國兩制」模式的一體化，未來香港的民主運動發展並不樂觀，北京在政治上的打壓，將以經濟民生政策來做為彌補與人心的拉攏。當民主運動受到強大壓制，當《港版國安法》成為泛民主派與支持者頭上高懸的那把利劍，將導致泛民主派內部對該如何繼續布局產生意見歧異，從而打亂過去的競選規劃，即使有再多的PLAN B或是PLAN C，這次的立法會選舉恐都難再爭取過半席次。

此外，北京決絕的作為也將影響日後選民在投票主觀判斷上的選擇，一方面畢竟務實保守的港人，可能在《港版國安法》進逼下促使其於政治熱潮消退後，又回到過去冷漠的政治文化，投票率可能難再與去年區議會選舉等觀；另一方面，今年因新冠肺炎已然對香港經濟民生產生嚴重打擊，若持續政治對抗卻又無法取得成果，在政治與經濟上雙輸，也非一般港人期待。固然《港版國安法》名義上並非用來處理香港的政治問題，但實質上將成為北京改變香港政治走向最具影響力的政策。

## 肆、結論

總結而言，北京在 2003 年面對香港七一遊行的五十萬人上街後，就一直心存罣礙卻苦於難有突破，是以常言道「人心沒有回歸」，而後亦曾努力想創造條件完善管治但都未如願。然 2019 年先有美「中」貿易戰在前，又有「反修例運動」在後，激發北京本身在安全上的憂慮，轉而以強勢作為來鞏固政權的穩定。故而以法律工具為基礎、以政治管控為核心、以經濟繁榮為號召、以梳理人心為目標，希冀以《港版國安法》來創造香港的第二次「回歸」。香港的社會人心是否因此即皆心向中央還待驗證；但唯一可確定的是，在今年的 7 月 1 日之後，香港本來的面目已不復存，北京意志下的香港新樣態將逐步展現在世人面前。