

中共通過港版國安法之研析

蔡文軒*

前言

香港於 1997 年回歸中國後，香港住民對於中國治理與所謂「一國兩制」的爭議不斷。有學者認為香港已逐步建構出邊陲民族主義 (peripheral nationalism)，對於身處中心 (center) 地區的北京政權充滿不信任與反感。¹ 中央政府如何控制地方，一直是中國研究學界所關注的議題。² 在歷經 2014 年的雨傘革命與 2019 年的反送中運動後，中共對於香港的控制力度逐漸增高。2020 年 5 月 28 日，中共第十三屆全國人大第三次會議通過「全國人民代表大會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 (草案)」(港版國安法)。該草案的通過引發香港與國際各界的多方爭議，並對於香港的國際地位與東亞的政經發展，造成一定的影響。

立法背景與法案梗概

「香港特別行政區基本法」第 23 條規定，香港應「自行

* 作者為中央研究院副研究員。

¹ Brian C. H. Fong, "One Country, Two Nationalisms: Center-Periphery Relations between Mainland China and Hong Kong, 1997-2016," *Modern China*, Vol. 43, No. 5 (2017), pp. 523-556.

² Jae Ho Chung, *Centrifugal Empire: Central-Local Relations in China* (New York: Columbia University Press, 2016).

doi: 10.30382/SSA.202006_(162).0001

立法」，以禁止任何有損中國國家主權、領土完整、統一及國家安全的行為。2002年，國務院副總理錢其琛表示，中共希望香港儘快落實基本法第23條立法，但香港社會對此表示強烈的抗議與不滿，因此港府宣布擱置草案。在2019年6月爆發反送中遊行後，隨著香港建制派在11月的區議會選舉大敗，中共與香港的關係愈發緊張。北京當局不再期望香港立法會得以完成第23條的相關立法工作，因而轉由全國人大負責國家安全法規的立法。香港立法會議員、港區全國人大代表田北辰表示，10月1日香港的多區示威遊行乃是促使中共中央決定訂立國安法的關鍵事件。³

2020年5月18日，中共召開第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議，同意了國務院有關香港安全情況報告提出的建議，全國人大常委會法制工作委員會擬訂港版國安法，並將其提交審議。全國人大第三次會議於5月22日開幕，港區人大代表陳曼琪提案，建議中央應按照香港基本法第18條，制定「中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法」的全國性法律，並納入香港基本法的附件三，不需通過香港立法會審議，即可在港實施。5月28日，第十三屆全國人大第三次會議閉幕，以2878票贊成，1票反對、6票棄權，高票表決通過港版國安法。⁴

依據中國全國人大常委會副委員長王晨，針對香港國安法草案提出簡介表示，該法將針對「顛覆國家政權」、「分裂

³ 「田北辰引消息：10月一場關鍵示威，促使中央決定立法」，香港01，2020年6月11日，<https://pse.is/UZAQJ>。

⁴ 「港區人大代表提5建議挺國安法，網友痛罵出賣香港『紅衛兵上身』」，自由時報，2020年5月27日，<https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3178935>。

國家」、「恐怖活動」、「外部勢力干預」等行為與活動進行立法。此外，該法亦提到，中共中央可依需要在香港設立國家安全機關、香港行政長官應定期向中共中央提交報告等規定，並明定維護國家主權、統一和領土完整是港府憲制責任，港府應儘早完成基本法第 23 條的相關立法，且定期向北京報告執法情形。

港版國安法通過後，中共將在香港設置四個部門來強化相關工作。其一，是維護國家安全委員會（香港國安委），其職責為研判香港維護國家安全形勢，並規劃有關工作及制定政策，推進有關法律制度及協調相關的重大行動。其二，是駐港維護國家安全公署（國安公署），職責為蒐集與分析香港事務的重大信息，並提供北京政府相關的建議。其三，在香港警務處設立維護國家安全部（警察國安部），負責港區國安法的執法工作。最後，律政司則設立專職的檢控部門（律政司國安科），專職處理國安案件。

法案的影響

港版國安法通過後，港人擔憂此法將動搖「一國兩制」和港人自治的基礎。未來向國外聲援人士、港內示威的民眾，將被以「國家安全」理由而起訴，並由中國當局機關進行處分。這將使得香港的言論自由、司法獨立受到嚴重影響。

為修補國安「漏洞」，港版國安法刻意迴避香港立法會程序。此外，該法將香港情勢不穩的根源，歸咎於外部勢力、港獨分離主義，讓中共直接透過該法控制香港有了某種「正當性」。但由於該法諸多定義不明確，在實施後，恐將大幅度限縮香港的言論自由、司法獨立，這將意味著香港的高度自

治可能走入歷史。中共在六月中旬發表有關港版國安法的一些細節，包含讓中國當局可拘留和審判在港的疑犯。建議包括在「特定情形」下賦予中國當局在港「行使管轄權」，處理涉及國家安全的案件。⁵

對於香港來說，港版國安法對於民眾自由與權利的危害頗大。該法賦予中共在港設置相關機構來對於港人進行逮捕，以及引渡至中國受審。港版國安法禁止在港人士、機構或組織「從事危害國家安全的活動」。但這些行為的定義極為模糊，因此方便了北京政府對於港人進行羅織入罪的便利性。換言之，北京與香港當局已開始利用法律手段對付市民，並在港設置國安機構來打壓人權，這恐怕使得香港變成一個警察城市。國際特赦組織中國組主管羅助華 (Joshua Rosenzweig) 認為，香港刑事程序中，執行人權保障的力度本已有不足，若駐港國安部門以中國國安部門那套秘密方式在港行事，又可在港毋須遵守現行保障人權的法例，將進一步削弱目前刑事程序中對人權的保障。

港版國安法列出「分裂國家」、「顛覆國家政權」、「恐怖活動」和「勾結外國或者境外勢力危害國家安全」等四類「犯罪行為」。⁶ 中國政府於 2015 年制定的國安法，同樣包含這些範圍，但其內容廣泛含糊不清，且欠缺執行上的明確依據。在國安法頒佈後，中共透過此法的濫用打壓維權律師、學者、記者，以及非政府組織的相關人員。可以預期的是，這類行

⁵ 「港版『國安法』下香港恐成警察社會」，國際特赦組織香港分會，<https://www.amnesty.org.hk/?lang=en>。

⁶ 「港版國安法指控將無限上綱，『外國勢力干預』證實改為『勾結外國勢力』」，上報，2020 年 6 月 19 日，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=89880。

為也可能在港版國安法實施後，在香港當地大規模地發生。

除了引起香港在地社會秩序的動盪外，也可能動搖香港的國際政經地位。許多國家因香港民主自由的逝去，而取消其相關優待，如去年美國通過的「香港人權與民主法案」，原定2020年3月國務院應提交香港自治情況，作為判定美國是否繼續授予香港有利貿易的特殊條件，以維持香港作為世界金融中心的地位。然而，近日由於香港局勢動盪，美方持續觀望香港是否還能擁有實質的自治權。很不幸的是，直至5月27日，國務卿蓬佩奧(Michael Pompeo)正式認定香港不再享有「高度自治」，此判定對港現行的貿易待遇將有所影響。⁷若美國收回香港的獨立關稅優待成真，意味著香港將失去特殊經濟地位，不僅對兩國經濟關係造成重大衝擊，同時亦大幅損及香港國際金融中心與自由港地位。換言之，香港原先仰賴的自由貿易、貨幣自由兌換及法治透明的優勢，可能將被港版國安法破壞殆盡，導致國際化與金融地位的迅速下滑。

美國總統川普則在7月14日簽署「香港自治法」(Hong Kong Autonomy Act)，並發布行政命令，宣布停止美國對香港的優惠待遇。香港只能獲得與中國相同的待遇，就川普的意思而言，「我們將讓中國為壓迫香港人民負責」。該法案頒布後，香港沒有特殊經濟待遇，未來如果美中貿易戰持續增溫，香港也將深受其害。此外，行政命令也提到將制裁破壞香港民主、威脅香港和平安全穩定自治、侵害港人言論和集會自由的外籍人士，實施簽證管制和財產凍結。最後，美國

⁷ 鍾巧庭，「認定香港不再擁有高度自治，美國出招後會有什麼後果？一文看懂東方之珠的『特殊地位』」，風傳媒，2020年5月28日，<https://www.storm.mg/article/2695527>。

政府也宣布不允許出口關鍵技術到香港。對此，中國政府強調，港府將配合北京的反制措施。同時，不排除根據世貿規則採取行動，維護香港的利益。⁸

觀察國際社會的輿論，自港版國安法通過後，迄今已有70多個國家表示支持。以美國為首的西方民主陣營，如七大工業國 G7、紐西蘭、澳大利亞與歐盟，皆對於香港局勢表示憂心，指稱中國的決定並不符合香港「基本法的精神，也違背了「中英聯合聲明」中的國際承諾。⁹美國更以此發出強烈聲明，將採取廢除香港特殊地位，作為中共對港內地化的反制舉措。

隨港版國安法的實行日逼近，除了在香港社會上引發政治抗爭與經濟波動，對於國際情勢也增添許多變數，並惡化因貿易戰早已動盪的美中關係。該法的推行，極有可能使得美國將港資與中資一視同仁，取消其零關稅的待遇，而對於香港經濟體造成無可彌補的傷害。身為「帝國夾縫中之碎片」(Fragment of/f Empires)，¹⁰ 香港有其悲劇性的歷史，過去依偎在中國與英國的勢力當中，現今似乎又在美中爭端中，作為政治上的棋子。

⁸ 張文馨、李春，「川普簽署香港自治法，撤優惠待遇」，聯合新聞網，2020年7月16日，<https://udn.com/news/story/121127/4705547>。

⁹ 「香港『國安法』：美英及歐盟發表官方聲明，敦促北京信守國際義務」，BBC 中文網，2020年5月23日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-52774062>。

¹⁰ R. R. Wu, "Fragment of Empires: The Peripheral Formation of Taiwanese Nationalism," *Social Science Japan*, Vol. 30 (2004), pp. 16-18.

對臺灣的影響

港版國安法通過後，預期將大幅限縮香港本地的自治權，並在形式上，恐有讓香港淪為「一國一制」之虞。如此一來，臺港之間的交流行為，勢必受到相當大的衝擊。總統蔡英文在臉書提及考慮停止適用「香港澳門關係條例」(港澳條例)。該條例第 60 條規定：「本條例施行後，香港或澳門情況發生變化，致本條例之施行有危害臺灣地區安全之虞時，行政院得報請總統依憲法增修條文第二條第四項之規定，停止本條例一部或全部之適用」。暨南國際大學公行系教授翁松燃也有類似的看法，他認為香港一旦失去「一國兩制」的地位，其內政事務皆由北京操作，但由於香港有自己的護照和貨幣，以及特殊的香港文化，在北京壟斷香港內政事務管理權後，臺港許多交流的細節，必須要重新修訂與衡量。¹¹

在中港一體化後，臺灣勢必要對香港釋出更多的援助。包括對於港人、港生、港資，在臺的限制應該適度放鬆，另外，影響港人的資金審查、港人居留、旅行管制等各項措施，也該有更彈性的調整。港版國安法的頒佈，對於臺人也將造成嚴重的影響。該法第 36 到 38 條，訂定適用人員與適用情事。這些條文明訂在香港以及香港境外從事法案禁止的行為，無論是否有香港永久居留權，皆屬觸犯香港「國安法」的範圍，這表示臺灣民眾即便在非香港的地域批評中國或香港政府，以及發表支持港獨與其他「分裂中國國土」的言論，都可能在日後入港(或乘坐香港籍的航空器)時，被逮捕入

¹¹「停止適用『港澳條例』？翁松燃：香港失去「一國兩制」就沒必要差別待遇」，風傳媒，2020 年 5 月 29 日，<https://www.storm.mg/article/2699593>。

罪。

作為亞洲地區的民主典範，臺灣在香港議題的發展上，自然有其舉足輕重的地位。一個最直接的現象，是許多港人未來可能赴臺尋求工作、居住，甚至尋求政治庇護。現行「港澳條例」第 18 條規定：「對於因政治因素而致安全及自由受有緊急危害之香港或澳門居民，得提供必要之援助」，但其內容相當空泛，且臺灣政府並未在申請流程上，另外制訂法規，給予更為詳盡的明文規定。臺灣未來如果能進一步對於香港民眾給予適當的援助，無疑將增加臺灣在國際輿論的聲望與地位。特別是在多國給予香港寄予同情之時，臺灣因地緣、文化、語言與體制等因素，更成為香港人渴望居住或就業的地方。臺灣若能妥善發揮其民主優勢與軟實力，當可有所作為。

結論

中共與香港的關係甚深，早在革命戰爭之時，香港就是中共地下黨人的活動場域之一。建政後，中共成立了新華社香港分社作為黨的工作委員會（黨工委），企圖影響港民的抗英與其他社會抗爭。2000 年之後，由中聯辦做為黨工委，繼續從事香港的統戰、分化與情報蒐集等活動。事實上，在一國兩制的架構下，中共早已經設置相關組織，例如兩港辦（中聯辦、港澳辦）企圖干預甚至主導港府的治理工作。而港版國安法的出臺，事實上正是中共將香港的活動，公開檯面化。

香港國安法的頒布，對於臺灣駐港機構恐將造成一定的影響。目前臺灣的相關機構，包括陸委會的香港辦事處（臺北經濟文化辦事處）和海華服務基金，另有文化部的臺北經

濟文化辦事處新聞組（光華新聞文化中心）、經濟部的臺北經濟文化辦事處經濟組（遠東貿易服務中心駐香港辦事處）、交通部的臺灣觀光協會香港辦事處，及外貿協會的香港臺北貿易發展中心。海華服務基金隸屬於陸委會，負責臺港之間的文教交流事務。這些臺灣政府的駐港機構，是兩岸雙方協商同意，提供的民間交流服務機構，不應受到政治干擾。正如陸委會發言人邱垂正所言，臺灣駐港機構「不會主動撤館」，「會努力到最後一分一秒」。任何破壞上述機構的舉措，都會對兩岸和平與交流，造成極為負面的影響。

港版國安法的推行，也顯見中共已經不顧及香港或臺灣民眾的觀感。在過去的「一國兩制」框架下，中共試圖將香港打造成一個模範地區，來爭取臺灣民眾的認同。但在港版國安法實施後，臺灣民眾對於「一國兩制」的質疑聲浪必高，但這恐怕都不是中共所顧及的議題。其背後的思維，可能是準備以「過硬」的手段，逐步解決境外地區的治理，與所謂的「臺灣問題」。對於中共治港方略的轉變，臺灣政府應與以多加關注並做出及早的應對。