

# 关于《中华人民共和国香港特别行政区 维护国家安全法（草案）》的说明

——2020年6月18日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议上

全国人大常委会法制工作委员会主任 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议委托，作关于《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法（草案）》的说明。

## 一、制定香港特别行政区维护 国家安全法是贯彻落实十三届 全国人大三次会议精神、全面完成 党中央“决定+立法”决策部署 的关键步骤和重要任务

2020年5月28日，十三届全国人大三次会议通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》（以下简称《决定》），自公布之日起施行。这是最高国家权力机关贯彻党的十九届四中全会精神，根据宪法和香港基本法的有关规定，坚持和完善“一国两制”制度体系，从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的重要举措。《决定》的公布和施行，标志着贯彻落实党中央“决定+立法”决策部署已顺利完成了第一步、进入到第二步阶段。

十三届全国人大三次会议通过的《决定》，是最高国家权力机关根据新的形势和需要就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和

执行机制作出的重要制度安排，为下一步制定相关法律提供了宪制依据。以《决定》为依据制定相关法律，是完成这一重要制度安排的关键环节和重要组成部分。《决定》第六条规定：“授权全国人民代表大会常务委员会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。全国人民代表大会常务委员会决定将上述相关法律列入《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。”在今年全国“两会”期间，许多全国人大代表、全国政协委员和有关方面都提出，全国人大常委会应根据全国人大的有关决定尽快制定香港特别行政区维护国家安全的相关法律，推进香港特别行政区维护国家安全制度机制建设，确保相关法律在香港特别行政区有效实施。十三届全国人大三次会议批准的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》，对全国人大常委会将依法制定相关法律、加快推进相关立法提出了明确要求。贯彻落实党中央决策部署精神和十三届全国人大三次会议精神，尽快完成香港特别行政区维护国家安全的相关立法，是全国人大常委会立法工作中一项十分重要

而紧迫的任务。

在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，中央港澳工作领导小组组织中央和国家有关部门认真研究、按照党中央“决定+立法”决策部署精神，对新形势下香港特别行政区维护国家安全的制度安排作出整体设计，在研究准备全国人大决定草案工作的同时就着手研究起草香港特别行政区维护国家安全的相关法律草案，统筹安排、分步推进、有序展开。在关于全国人大决定草案的说明中阐述了新形势下从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的总体要求，提出了必须遵循和把握好的五条基本原则，即：坚决维护国家安全、坚持和完善“一国两制”制度体系、坚持依法治港、坚决反对外来干涉、切实保障香港居民合法权益。这些要求和原则对研究起草香港特别行政区维护国家安全的相关法律和推进相关工作都是适用的。关于香港特别行政区维护国家安全制度安排的核心要素，已经在全国人大《决定》中作出了基本规定。即将制定的香港特别行政区维护国家安全的相关法律，是十三届全国人大三次会议精神和《决定》内容的全面展开、充分贯彻和具体落实，是香港特别行政区维护国家安全制度安排的法律化、规范化、明晰化。

6月3日，中央港澳工作领导小组负责同志在北京会见香港特别行政区行政长官林郑月娥和有关主要官员，认真听取了香港特别行政区政府对香港特别行政区维护国家安全立法问题的意见，强调中央坚定不移、全面准确贯彻落实“一国两制”方针，坚决维护国家安全；从国家层面建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，根本目的是维护国家主权、安全、发展利益，保障香港长治久安和长期繁荣稳定，确保香港“一国两制”实践行稳致远。林郑月娥行政长官表示将全力支持和拥护国家相关立

法，认真做好香港特别行政区维护国家安全相关工作。

近一段时间以来，中央港澳工作领导小组成立工作专班，集中力量研究起草相关法律草案。国务院港澳事务办公室、中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室通过多种方式和渠道听取香港特区政府主要官员、港区全国人大代表、港区全国政协委员和省级政协委员、香港社会各界代表人士、香港法律界人士等方面对国家相关立法的意见和建议，认真研究全国“两会”期间全国人大代表、全国政协委员提出的相关意见和建议。在此基础上，起草了香港特别行政区维护国家安全法草案初稿。中央港澳工作领导小组多次专题研究法律草案，反复修改完善，统筹协调和推动相关工作。中央政法委、中央国安办、国务院港澳办、香港中联办、公安部、国家安全部、司法部、最高人民法院、最高人民检察院、全国人大常委会法工委和香港基本法委等单位参加了工作专班和草案研究修改工作。法律草案文本形成后，有关方面专门就案文征求了香港特别行政区政府和有关人士的意见，认真研究香港特别行政区政府反映的意见建议，充分考虑香港特别行政区实际情况，本着能吸收尽量吸收的精神，对草案文本作了修改完善。

6月16日，党中央审议并原则同意中央港澳工作领导小组关于研究起草香港特别行政区维护国家安全法（草案）情况的汇报和拟订的法律草案，对新形势下推进香港特别行政区维护国家安全立法工作和相关工作作出重要指示、提出明确要求。6月17日，委员长会议听取了全国人大常委会法工委关于香港特别行政区维护国家安全法起草工作情况和有关工作建议的汇报，认为草案符合宪法规定和宪法原则，符合“一国两制”方针和香港基本法，符合全国人大《决定》精神，是成熟可行的，决定将《中华人民共和国

香港特别行政区维护国家安全法（草案）》提请全国人大常委会审议。

## 二、起草香港特别行政区 维护国家安全法草案遵循的 指导思想和工作原则

研究起草香港特别行政区维护国家安全法，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于香港维护国家安全的重要论述为指导，深入贯彻落实党的十九届四中全会精神和十三届全国人大三次会议精神，根据宪法、香港基本法和全国人大《决定》的有关规定，全面、准确、有效行使全国人民代表大会授予全国人大常委会的相关立法职权，坚持和完善“一国两制”制度体系，充分考虑维护国家安全的现实需要和香港特别行政区的具体情况，对香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制作出全面系统的规定，切实维护国家主权、安全、发展利益，切实维护宪法和基本法确立的特别行政区宪制秩序，为推进香港特别行政区维护国家安全相关制度机制建设、加强相关执法司法工作提供有力的宪制依据和法律依据。

研究起草有关法律过程中，注意把握和体现以下工作原则：一是坚定制度自信，着力健全完善新形势下香港特别行政区同宪法、香港基本法和全国人大《决定》实施相关的制度机制；二是坚持问题导向，着力解决香港特别行政区在维护国家安全方面存在的法律漏洞、制度缺失和工作“短板”问题；三是突出责任主体，着力落实香港特别行政区维护国家安全的宪制责任和主要责任；四是统筹制度安排，着力从国家和香港特别行政区两个层面、法律制度和执行机制两个方面、实体法程序法组织法三类法律规范作出系统全面的规定；五是兼顾两地差异，着力处理好本

法与国家有关法律、香港特别行政区本地法律的衔接、兼容和互补关系。

## 三、法律草案的主要内容

香港特别行政区维护国家安全法草案有6章，分别为总则，香港特别行政区维护国家安全的职责和机构，罪行和处罚，案件管辖、法律适用和程序，中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全机构，附则；共66条。这是一部兼具实体法、程序法和组织法内容的综合性法律，草案主要包括以下几个方面的内容：

（一）明确规定中央人民政府的根本责任和香港特别行政区维护国家安全的宪制责任。包括：中央人民政府对香港特别行政区有关的国家安全事务负有根本责任。香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任，应当履行维护国家安全的职责。香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据本法和其他有关法律规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。维护国家主权、统一和领土完整是包括香港同胞在内的全中国人民的共同义务。在香港特别行政区的任何机构、组织和个人都应当遵守本法和香港特别行政区有关维护国家安全的其他法律，不得从事危害国家安全的行为和活动。香港特别行政区居民在参选或者就任公职时应当依法签署文件确认或者宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法，效忠中华人民共和国香港特别行政区。香港特别行政区应当尽早完成香港特别行政区基本法规定的维护国家安全立法，完善相关法律。香港特别行政区执法、司法机关应当切实执行本法和香港特别行政区现行法律有关防范、制止和惩治危害国家安全行为和活动的规定，有效维护国家安全。香港特别行政区应当加强维护国家安全和防范恐怖活动的工作。对学校、社会团体、媒体、网络等涉及国家安全的事宜，香港特

别行政区政府应当采取必要措施，加强宣传、指导、监督和管理。

(二) 明确规定香港特别行政区维护国家安全应当遵循的重要法治原则。包括：香港特别行政区维护国家安全应当尊重和保障人权，依法保护香港特别行政区居民根据香港特别行政区基本法和《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定享有的包括言论、新闻、出版的自由，结社、集会、游行、示威的自由在内的权利和自由。防范、制止和惩治危害国家安全犯罪，应当坚持法治原则。法律规定为犯罪行为的，依照法律定罪处刑；法律没有规定为犯罪行为的，不得定罪处刑。任何人未经司法机关判罪之前均假定无罪。保障犯罪嫌疑人、被告人和其他诉讼参与人依法享有的辩护权和其他诉讼权利。任何人已经司法程序被最终确定有罪或者宣告无罪的，不得就同一行为再予审判或者惩罚。

(三) 明确规定香港特别行政区建立健全维护国家安全的相关机构及其职责。包括：香港特别行政区设立维护国家安全委员会，负责香港特别行政区维护国家安全事务，承担维护国家安全的主要责任，并接受中央人民政府的监督和问责。香港特别行政区维护国家安全委员会由行政长官担任主席，成员包括政务司长、财政司长、律政司长、保安局局长、警务处处长、本法第十六条规定的警务处维护国家安全部门的负责人、入境事务处处长、海关关长和行政长官办公室主任。香港特别行政区维护国家安全委员会下设秘书处，由秘书长领导。秘书长由行政长官提名，报中央人民政府任命。香港特别行政区维护国家安全委员会的职责为：(一) 分析研判香港特别行政区维护国家安全形势，规划有关工作，制定香港特别行政区维护国家安全政策；(二) 推进香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行

机制建设；(三) 协调香港特别行政区维护国家安全的重点工作和重大行动。香港特别行政区维护国家安全委员会设立国家安全事务顾问，由中央人民政府指派，就香港特别行政区维护国家安全委员会履行职责相关事务提供意见。国家安全事务顾问列席香港特别行政区维护国家安全委员会会议。香港特别行政区政府警务处设立维护国家安全的部门，配备执法力量。香港特别行政区律政司设立专门的国家安全犯罪案件检控部门，负责危害国家安全犯罪案件的检控工作和其他相关法律事务。该部门检控官由律政司长征得香港特别行政区维护国家安全委员会同意后任命。

(四) 明确规定四类危害国家安全的罪行和处罚。草案第三章“罪行和处罚”分6节，对分裂国家罪、颠覆国家政权罪、恐怖活动罪、勾结外国或者境外势力危害国家安全罪四类犯罪行为的具体构成和相应的刑事责任，其他处罚规定以及效力范围，作出明确规定。区分不同情形，分别规定四类犯罪行为的刑罚，对首要分子或者罪行重大的，或者致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的，最高可处无期徒刑或者十年以上有期徒刑。

关于经法院判决犯危害国家安全罪行对参选、出任和担任公职的影响和后果，草案规定：任何人经法院判决犯危害国家安全罪行的，即丧失作为候选人参加香港特别行政区举行的立法会、区议会选举或者出任香港特别行政区任何公职或者行政长官选举委员会委员的资格；曾经宣誓或者声明拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、效忠中华人民共和国香港特别行政区的立法会议员、政府官员及公务人员、行政会议成员、法官及其他司法人员、区议员，即时丧失该等职务，并丧失参选或者出任上述职务的资格。

关于本法的效力范围，草案规定：任何人在

香港特别行政区内实施本法规定的犯罪的，适用本法。犯罪的行为或者结果有一项发生在香港特别行政区内的，就认为是在香港特别行政区内犯罪。香港特别行政区永久性居民或者在香港特别行政区成立的公司、团体等法人或者非法人组织在香港特别行政区以外实施本法规定的犯罪的，适用本法。草案还规定了不溯及既往：本法施行以后的行为，适用本法定罪处罚。

（五）明确规定案件管辖、法律适用和程序。包括：香港特别行政区对本法规定的犯罪案件行使管辖权，但本法第五十五条规定的情形除外。香港特别行政区管辖危害国家安全犯罪案件的立案侦查、检控、审判和刑罚的执行等诉讼程序事宜，适用本法和香港特别行政区本地法律。香港特别行政区管辖的危害国家安全犯罪案件的审判循公诉程序进行。香港特别行政区政府警务处维护国家安全部门办理危害国家安全犯罪案件时，可以采取香港特别行政区现行法律准予警方等执法部门在调查严重犯罪案件时采取的各种措施，并可以采取以下措施：（一）搜查可能存有犯罪证据的处所、车辆、船只、航空器以及其他有关地方和电子设备；（二）要求涉嫌实施危害国家安全犯罪行为的人员交出旅行证件或者限制其离境；（三）对用于或者意图用于犯罪的财产、因犯罪所得的收益等与犯罪相关的财产，予以冻结，申请限制令、押记令、没收令以及充公；（四）要求信息发布人或者有关服务商移除信息或者提供协助；（五）要求外国及境外政治性组织，外国及境外当局或者政治性组织的代理人提供资料；（六）对有合理理由怀疑涉及实施危害国家安全犯罪的人员进行截取通讯和秘密监察；（七）对有合理理由怀疑拥有与侦查有关的资料或者管有有关物料的人员，要求其回答问题和提交资料或者物料。对高等法院原讼法庭进行的就危害国家安全犯罪案件提起的刑事检控程序，律

政司长可基于保护国家秘密、案件具有涉外因素或者保障陪审员及其家人的人身安全等理由，发出证书指示相关诉讼毋须在有陪审团的情况下进行审理。凡律政司长发出上述证书，高等法院原讼法庭应当在没有陪审团的情况下进行审理，并由三名法官组成审判庭。

（六）明确规定中央驻香港特别行政区维护国家安全机构。包括：中央人民政府在香港特别行政区设立维护国家安全公署。中央人民政府驻香港特别行政区维护国家安全公署依法履行维护国家安全职责，行使相关权力。驻香港特别行政区维护国家安全公署的职责为：（一）分析研判香港特别行政区维护国家安全形势，就维护国家安全重大战略和重要政策提出意见和建议；（二）监督、指导、协调、支持香港特别行政区履行维护国家安全的职责；（三）收集分析国家安全情报信息；（四）依法办理危害国家安全犯罪案件。驻香港特别行政区维护国家安全公署应当严格依法履行职责，依法接受监督，不得侵害任何个人和组织的合法权益。驻香港特别行政区维护国家安全公署人员除须遵守全国性法律外，还应当遵守香港特别行政区法律。

草案对国家在特定情形下的案件管辖和程序作出了明确规定。有以下情形之一的，经香港特别行政区政府或者驻香港特别行政区维护国家安全公署提出，并报中央人民政府批准，由驻香港特别行政区维护国家安全公署对本法规定的危害国家安全犯罪案件行使管辖权：（一）案件涉及外国或者境外势力介入的复杂情况，香港特别行政区管辖确有困难的；（二）出现香港特别行政区政府无法有效执行本法的严重情况的；（三）出现国家安全面临重大现实威胁的情况的。根据本法第五十五条规定管辖有关危害国家安全犯罪案件时，由驻香港特别行政区维护国家安全公署负责立案侦查，最高人民检察院指定有关检察机

关行使检察权，最高人民法院指定有关法院行使审判权。根据本法第五十五条规定管辖案件的立案侦查、审查起诉、审判和刑罚的执行等诉讼程序事宜，适用《中华人民共和国刑事诉讼法》等相关法律的规定。

需要说明的是，驻香港特别行政区维护国家安全公署和国家检察机关、司法机关对本法规定的、发生在香港特别行政区的危害国家安全犯罪案件行使管辖，针对的只是极少数情节严重、性质恶劣、影响重大的案件，并严格依照法定程序进行。驻香港特别行政区维护国家安全公署和国家有关机关在特定情形下对危害国家安全犯罪案件行使管辖权，是中央全面管治权的重要体现，有利于支持和加强香港特别行政区维护国家安全执法工作和司法工作，有利于避免可能出现或者导致出现香港特别行政区基本法第十八条第四款规定的紧急状态情形。除本法规定的情形外，驻香港特别行政区维护国家安全公署和国家有关机关不对发生在香港特别行政区的危害国家安全犯罪案件行使管辖权。也就是说，绝大多数危害国

家安全犯罪案件是由香港特别行政区管辖的。

草案还规定：根据本法第五十五条规定管辖案件时，犯罪嫌疑人自被驻香港特别行政区维护国家安全公署第一次讯问或者采取强制措施之日起，有权委托律师作为辩护人。辩护律师可以依法为犯罪嫌疑人、被告人提供法律帮助。犯罪嫌疑人、被告人被合法拘捕后，享有尽早接受司法机关公正审判的权利。驻香港特别行政区维护国家安全公署及其人员依据本法执行职务的行为，不受香港特别行政区管辖。驻香港特别行政区维护国家安全公署依据本法规定履行职责时，香港特别行政区政府有关部门须提供必要的便利和配合，对妨碍有关执行职务的行为依法予以制止并追究责任。

草案在附则中明确规定，香港特别行政区本地法律与本法不一致的，适用本法规定。本法的解释权属于全国人民代表大会常务委员会。本法自公布之日起施行。

《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

# 全国人民代表大会宪法和法律委员会 关于《中华人民共和国香港特别行政区维护 国家安全法（草案）》审议结果的报告

——2020年6月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上

全国人大宪法和法律委员会副主任委员 沈春耀

全国人民代表大会常务委员会：

十三届全国人大常委会第十九次会议对委员长会议提请审议的香港特别行政区维护国家安全

法草案进行了初次审议。常委会组成人员认为，全国人大常委会制定有关法律，切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施