

# 從國家安全主體性 看基本法23條立法



## 博約集

王卓祺

### 前言

近一兩年，一些研究香港問題的內地學者開始反思一國兩制的設計問題。究竟港獨的出現或更深層次的特區政府管治失效、權威弱化是否憲制設計的問題？《基本法》第23條設計是本地立法，但經過2003年一役，跟着的兩任特首都未能立法，今屆林鄭月娥亦要靜待適當時機。這樣，特區成立已經21年，其國家憲政責任留下這樣大的缺口，顯然不是個別特首能力及意志可以解釋。本文便是針對這個懸案，從國家安全立法的主體性作出探討。

### 23條立法的主體性為何重要？

澳門特區在2009年通過本地立法，通過了叛國、分裂國家、顛覆中央政府、煽動叛亂等15條條文，並規定了作出危害國家安全行為的7種犯罪行為及其罰則。澳門特區政府並準備於今年10月成立「維護國家安全委員會」，作為特區的國家安全事務最高決策及統籌機構。香港為何不能呢？

首先，澳門情況比香港簡單得多。當年葡萄牙無心戀戰，並沒有處心積慮栽培反對派。而這邊廂香港及中央政府面對的是對撤出殖民地有豐富經

驗但褪色的大英帝國。1991年殖民地政府引入人權法以限制警權，並於回歸前解散政治部，兩者都削減了特區政府的統治權威及震懾力。其次，中央政府還回應香港訴求，在基本法第45及68條承諾立法會及特首選舉最終由普選產生。大家現在應該清楚，缺乏共同意識形態及國族觀念的競爭性選舉只會撕裂社會，而非產生良好管治的方法。兩者加在一起，解釋了回歸後特區管治能力為何江河日下。

大家都知道基本法第23條本地立法是歷史妥協的產品。因此，特區政府在缺乏殖民地政府當年擁有的政權統治工具，還加上一個事事找麻煩的反對派。經歷佔領運動一役，我們還看到外部勢力的蹤影。不止如此，最近港獨分子的囂張及煽動言論，缺乏23條立法，特區政府又可以做什麼呢？

若這個分析成立的話，要求一個受到種種牽制的政府進行23條本地立法，其政治命運陷入險境是制度使然。若此，國家安全的主體性便要重新考慮了。

### 一國兩制白皮書到中美新冷戰

2014年中央政府出台《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書，是中央政府對港政策重大轉變，即從保持香港長期穩定繁榮改為維護國家主權、安全和發展利益為優先，並提出中央擁有香港的全面管治權，沒有

所謂剩餘權力。

過了4年，美國對華戰略出現大變，不單止特朗普政府發動沒完沒了的貿易戰，還在台海問題、南海領土挑機，又推動印太戰略圍堵中國。總之就是，美國展開全方位遏制中國崛起的最後一里路。即是說，國家及香港面對的外局形勢嚴峻，而國際形勢轉變，非香港這個特區政府可以獨力處理。舉例說，最近外交部駐港公署私下反對香港外國記者會邀請民族黨陳浩天演講，便被有心人外泄炒作，故意造成中央及特區政府打壓新聞自由的事件。觀乎陳浩天的演講稿，相信是外部勢力操刀，可見香港問題的複雜性。

一直以來，香港是西方國家刺探中國情報的間諜中心。中美新冷戰，香港的利用價值理應更高。銅鑼灣書店事件反映香港特區的國家安全缺位——中央政府在自領土上居然沒有執法權的尷尬處境！相同情況若發生在美國本土，美國情治單位會否容許顛覆政權活動的敵對分子逍遙法外呢？大家都知道港獨只是癬疥之疾，但若結合外部勢力的介入，情況又有所不同。這也是為什麼港獨分子總要與台獨、藏獨沆瀣一氣。香港外部環境複雜，這些均非特區政府可以單獨駕馭的。

### 23條立法與總體國家安全觀的差距

2014年國家主席習近平第一次提出

總體國家安全觀的概念，在傳統國家安全概念如軍事安全及國土安全等之外，加入文化安全、信息安全及生態安全等要素。2015年通過的《國家安全法》就是以習近平的總體國家安全觀為本，以安全為發展的條件。

過去幾年，香港經歷了反國教事件、佔領運動以至港獨分離主義冒起，相信大家已領略到安全為發展條件這個前提的重要性，還看到文化安全對國家安全的緊密關係。傳統泛民反共但不反華，新興政治團體缺乏傳統文化薰陶，既反共又反華。特區政府回歸後的教育改革，用意是好的，但還是出了一批對國家民族缺乏認同的新世代。不過，我們並不可完全責怪特區政府，香港整個社會都受西潮所籠罩，西方價值佔主導地位。在這個大環境下，文化安全缺位，完全可以理解。

### 國家安全主體性誰屬？

上任特首梁振英任內窮於應付反國教、政改、佔中及港獨冒起等國家安全議題，然而民望不高，我們可以理解他未有推動23條立法的原因。今屆林鄭月娥好像急於修補與反對派關係，營造良好社會氛圍，有利解決房屋土地短缺問題，估計未來幾年她亦不會主動推動23條立法。大家一直認為23條立法有必要，但總結本文的討論，國家安全概念已經不止包括傳統的軍事及國土完整觀念，還應有文化

及信息安全。這些都非特區政府本身有能力推動的改革。

若從國家層次，當前最大問題是中美新冷戰。佔領運動及旺角暴動後，包括港獨的反對勢力不可以說是潰不成軍，但看起來是不成氣候吧！香港問題已淪為「好不到哪裏，壞不到哪裏」的地步。去年習近平在港講話不是這樣告誡香港——「蘇州過後無艇搭」嗎？

總的來說，處理香港的國家安全立法，適宜先搞清楚歷史遺留下來的問題——負責主體應否只是特區政府，抑或要由中央政府主導呢？澳門特區政府能、香港特區政府不能的問題，愈來愈顯得不是特首有沒有擔當的問題。當年特首董建華有擔當又如何！若總結過去21年經驗，還應考慮體制因素，這便不完全是特首及其團隊的問題，而是基本法設計弱化特區政府的統治權威及權力，而國家安全責任主體仍然放在特區政府。若今天改變思維，中央政府也有主體責任，並認為客觀環境下，23條非立法不可，或要加入文化安全的措施；就算安排特區政府在前台，策略明顯不同！本文提出的觀點可能被指為特區政府開脫憲政責任，但其實只是就事論事、符合實際情況而已。

（本欄隔周五刊登）

作者是香港中文大學

香港亞太研究所名譽高級研究員