

壹、前言

香港的高度自治被其「一國兩制」的原初構想和制度設計所規範，並有其獨特的政治邏輯和歷史背景，而香港自 1997 年回歸中國統治後的繁榮穩定也賴以為生。另一方面，香港的民主之路則相對充滿崎嶇坎坷，即便有新聞自由和司法獨立，但其民主參與權利自港英政府時代至今仍無法得以完全。但無論是高度自治或者是本就不甚完全的民主參與，都因為《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《港版國安法》）的公布實施而面臨重大轉折。

2020 年中國第十三屆人民代表大會三次會議於 5 月 21 日開幕，當天記者會宣告將審議《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）》（以下簡稱《決定》），中國人大常委會副委員長王晨在 5 月 22 日向大會說明，該立法的必要性是基於 2019 年以來的香港「反送中運動」的抗爭和境外勢力干預已「嚴重挑戰『一國兩制』原則底線，嚴重損害法治，嚴重危害國家主權、安全、發展利益」。這次人大會期內完成通過《決定》，並授權中國全國人大常委會實行細部立法工作。6 月 30 日中國全國人大常委會正式通過《港版國安法》，並於當天晚上首次公告全文且立即於 7 月 1 日生效。¹自《港版國安法》生效後，對於香港高度自治產生了巨大的影響，引起香港民眾巨大反彈，以及海外各界的強烈關切，這些聲浪中最為根本的問題核心在於，過往維持香港回歸後自由繁榮的「一國兩制」是否變成「一國一制」？

* 龔祥生，國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所助理研究員。

¹ 〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉，《人民網》，2020 年 7 月 1 日，<http://hm.people.com.cn/n1/2020/0701/c42272-31765583.html>。

本文目的在評估香港「一國兩制」下的高度自治和民主自由受影響程度，結構上將先回顧「一國兩制」的發想和制度設計，再探討由中共制定該法與條文意義所造成改變，最後探討該法對於香港民主參與所造成的困境及後續效應。

貳、香港自治的依託：「一國兩制」

香港「一國兩制」主要構想的論述者為鄧小平，然而「一國兩制」本身最初被提出之目的卻非針對香港而來，但因歷史因素卻最先被應用在香港。針對香港主權的中英磋商和法律制度建立，都依照鄧小平的構想進行設計，並最終總結於1984年所簽訂的《中英聯合聲明》之中，並被用來檢視中共是否遵守香港「一國兩制」承諾的依據，故鄧小平的理念和香港「一國兩制」下高度自治的制度建立兩者密不可分，以下就鄧小平對香港的言論和文章整理並分別論述之。

一、鄧小平與香港「一國兩制」構想

（一）香港「一國兩制」的提出及其時效

1982年鄧小平在與時任英國首相柴契爾夫人（Margaret Hilda Thatcher）於北京會談時，針對繼續保持香港繁榮的問題，闡明要「在中國的管轄之下，實行適合於香港的政策……香港仍將實行資本主義，現行的許多合適的制度要保持」。²而「一國兩制」雖然早在1978年十一屆三中全會後形成，從解決台灣問題和香港問題出發，但真正應用在香港問題上，則是在1984年中國全國人大六屆二次會議上通過的。鄧小平在那年與香港工商界訪京團會談時表示「我們的政策是實行『一個國家，兩種制度』……十億人口的大陸實行社會主義制度，香港、台灣實行資本主義制

² 鄧小平，〈我們對香港問題的基本立場〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁1-2。

度」，這次會談中還保證「我們對香港的政策五十年不變」，並提及了派軍隊和港人治港的問題：首先派軍隊是為了「維護國家的安全，而不是去干預香港的內部事務」；港人治港的標準則是「必須由以愛國者為主體的港人來治理香港……愛國者的標準是尊重自己的民族，誠心誠意維護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定」。³ 因此可歸納出鄧小平對於香港「一國兩制」的構想包含維持資本主義體制及高度自治的政治制度、駐軍和港人治港等方面，時效上則是強調 1997 年回歸後五十年不變。

而所謂 1997 年回歸後五十年不變的時效保證，鄧小平對此的根據來自於當時中國的實際國情。當時中國預設要在 20 世紀末達成國民生產總值翻兩番達成小康的目標，而要接近已開發國家沒有五十年是達不到的，因為「一國兩制」除了資本主義的部分外，有著十億人口的中國才是主體，這主體堅定不移地實行社會主義是重要前提，始終保持部分的對外開放有助於主體社會主義經濟的壯大和發展，以此來說五十年不變地保持香港繁榮穩定是符合中國切身利益的。⁴

（二）提出香港「一國兩制」的理由與但書

中共對香港採取「一國兩制」的理由與解決台灣問題有關，鄧小平認為「一國兩制」是根據中國當時狀況所提出的，因為要解決台灣和香港問題的方式只有談判和武力兩種，雖然和平談判的方式較能被各方接受，但「用社會主義的方式去改變香港，就不是各方能接受的，所以要提出『一國兩制』」；另一理由則是香港問題會直接影響台灣問題，用在香港的「一國兩制」政策可以用在台灣上，而且可以給予台灣更寬的條件，如允許台灣保留軍隊。⁵ 故以此構想解讀，鄧小平欲透過「一國兩制」的設計幫助

3 鄧小平，〈一個國家，兩種制度〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁 5-8。

4 鄧小平，〈中國式信守承諾的〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁 33-35。

5 鄧小平，〈在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁 21-24。

和平解決香港問題，並且能以此作為未來和平解決台灣問題的範本，增加各界的接受度。

然而，在對外界宣傳香港「一國兩制」五十年不變的保證之外，鄧小平的構想中也早早就預留了但書。首先是提出「香港不能完全西化，不能照搬西方的一套」。因當時香港就不是實行英美的三權分立制度，故若以此照搬議會民主制度也不適宜，且中國本身實行的是社會主義民主，沒有多黨競爭和三權分立，而是實行全國人民代表大會一院制，故鄧認為這才符合中國實際。其次是普選不一定有利，他質疑普選不一定能選出符合中共定義「愛祖國、愛香港的香港人」，即便要普選也應要逐步實行。第三個問題是特別行政區是不是會發生危害國家利益的事情？他的回答是「如果中央把什麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力對香港有利無害」；再進一步延伸的問題是「如1997年後香港有人罵中國共產黨，罵中國……但是如果變成行動，要把香港變成一個在『民主』幌子下反對大陸的基地，怎麼辦」？鄧的態度是「那就非干預不行，干預首先是香港行政機構要干預，並不一定要大陸的駐軍出動。只有發生動亂，大動亂，駐軍才會出動」。⁶因此，從這三點來看，採取「一國兩制」不代表香港的高度自治可以走向西方民主制度，甚至保留了中共中央對於香港在必要時進行干預的思想準備，而這些但書也持續影響當前中共治港方針。

二、受限於「一國」的香港高度自治制度設計

1990年4月4日第七屆中國全國人民代表大會第三次會議通過的《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《香港基本法》），自1997年7月1日生效起成為香港行政特區自治最根本的制度依據，規範了其與中國中央政府之間的法律關係。在結構上除本文之外，還包括附件一

⁶ 鄧小平，〈會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話〉，《鄧小平論香港問題》（香港：三聯書局，第二版，2020年），頁42-44。

《香港特別行政區行政長官的產生辦法》、附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》、附件三《在香港特別行政區實施的全國性法律》。鄧小平對於香港五十年不變的時效承諾，則是被落實規定在第5條「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變」。故欲探討「一國兩制」之制度設計必須從《香港基本法》及其附件出發，攫取當中和香港自治來自中央授權之有關部分進行整理分析。

（一）爭議下的「三權分立」

在《香港基本法》中，有許多條文保障「一國兩制」之制度，主要關鍵在於高度自治權限和五十年不變的時效等二部分。前者的主要條文在第2條「全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」、第22條「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」。這代表香港具有高度自治的行政、立法、司法三權，且禁止中國中央人民政府所屬各部門和地方政府干預香港事務。

《香港基本法》第2條的精神是否等同於保障香港實行西方民主式的「三權分立」，近期有一番激烈論戰。雖然自從《香港基本法》實施以來，即有許多來自港府官員、民主派、建制派以及香港終審法院的各種見解，但整體的風向是傾向於確有「三權分立」，但2020年8月31日香港教育局局長楊潤雄在記者會回應刪除教科書內「三權分立」問題時，宣稱「自1997年香港回歸以前和以後皆沒有『三權分立』」，強調目前調整只是陳述現實。⁷香港特首林鄭月娥隨即在9月1日引用《香港基本法》說明：「香港特別行政區享有的權力來自中央授權，架構以行政主導，香港沒有三權分立。行政、立法和司法三權各司其職，互相配合並制衡，三個機關

⁷ 〈通識送審 | 楊潤雄否認政治篩選 稱「香港97前後皆沒三權分立」〉，《香港01》，2020年8月31日，<https://reurl.cc/n0Lb5d>。

通過行政長官向中央人民政府負責」，她還認為「行政主導架構的核心是行政長官，其身分既是特區政府的首長，也是香港特區首長。行政長官的職權不單是管理特區政府，還包括可依照法定程序任免各級法院法官，反映本港司法機關並非完全不受制於政治體制」。⁸

林鄭的言論立即激起香港民間反彈，香港大律師公會迅速於9月2日發出聲明反駁，針對林鄭的第一段理由認為「香港特區通過行政長官向中央人民政府負責，這說明了香港特區在中華人民共和國憲制秩序中的地位。這絲毫不影響《基本法》中有關香港特區如何進行地方管治的明確規定」。而對於司法權的部分，則認為「某些職能已委託給行政或立法部門，除法律另有規定外，必須在沒有司法干預的情況下行使」，這正是「三權分立」中不可或缺的一部分，因此從這兩點來看，林鄭用以支持香港沒有「三權分立」的根據並不成立。⁹再從《香港基本法》第2條的敘述及第59條界定港府為行政機關、第73條規定香港立法會的職權、第80條規定香港各級法院是司法機關，分別將行政、立法和司法機關都加以敘明，故「三權分立」實際上已可從各條文中歸納得到，僅差在未將此四字載明於其中而已。而港府極力否定「三權分立」的存在，意在強推其所謂「行政主導」，確保港府行政機關的權限最大化，以避免對香港加強管制的過程中受到司法機關以及立法機關的掣肘，香港高等法院於2019年11月判決港府所訂《禁止蒙面規例》違憲的教訓必然也是考量重點。

（二）國防、外交權與駐港軍皆非香港自治範圍

根據《香港基本法》第12條「香港特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府」，以及第19條「香港特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權」。因此條文

8 〈香港特區行政主導以特首為核心〉，《香港政府新聞網》，2020年9月1日，https://www.news.gov.hk/chi/2020/09/20200901/20200901_110605_194.html?type=category&name=admin&title=

9 〈香港大律師公會就三權分立原則的聲明〉，《眾新聞》，2020年9月2日，<https://www.hkcnews.com/article/33528/三權分立-大律師公會-基本法-33528/基本法。>

中很清楚規範港府雖然有高度自治，但在對外主權上並沒有國防、外交權限。

此外，針對解放軍駐港所造成的疑慮，則在第 14 條規定「中央人民政府派駐香港特別行政區負責防務的軍隊不干預香港特別行政區的地方事務。香港特別行政區政府在必要時，可向中央人民政府請求駐軍協助維持社會治安和救助災害」。這內容表明中共駐港軍隊如同鄧小平的構想，只擔負攸關國家主權的防務，屬於被動地依港府要求而行動的協助地位，自我限縮了主動干預香港事務的權力。

1996 年 12 月 30 日第八屆全國人民代表大會常務委員會第 23 次會議通過《中華人民共和國香港特別行政區駐軍法》（以下簡稱《駐軍法》）。其中關於駐軍領導權的條文分別在第 3 條「香港駐軍由中華人民共和國中央軍事委員會領導，其員額根據香港特別行政區防務的需要確定。香港駐軍實行人員輪換制度」、第 6 條「全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或者因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或者安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態時，香港駐軍根據中央人民政府決定在香港特別行政區實施的全國性法律的規定履行職責」。故依據《駐軍法》，駐港解放軍仍由中共中央軍委直接領導調動，並由中國全國人大常委會和中國人民政府認定時機進行各種法定職責，¹⁰ 而港府僅能依據《香港基本法》第 14 條向中央政府「申請」調動解放軍協助。顯見即便在《香港基本法》中限縮了香港駐軍的角色，但在《駐軍法》又為中國中央政府保留了相當彈性的主動權。

（三）中國人大與香港立法會關係極不對等

《香港基本法》在其第二章規範中國中央人民政府和香港特區政府間的關係，藉以體現「一國兩制」之制度設計，尤其是中國全國人大與香港立法會的關係，以及對於《香港基本法》的解釋權、修改權，都對於「一

¹⁰ 《駐軍法》第 5 條香港駐軍履行下列防務職責：（一）防備和抵抗侵略，保衛香港特別行政區的安全；（二）擔負防衛勤務；（三）管理軍事設施；（四）承辦有關的涉外軍事事宜。

國」的部分有更深的著墨，如第 96 條「在中央人民政府協助或授權下，香港特別行政區政府可與外國就司法互助關係作出適當安排」。這意味在國家主權屬於中國中央政府的前提下，香港才可以經過授權與他國建立關係。

而強調中國全國人大優越性的部分則十分關鍵，例如第 158 條「本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會」、第 159 條「本法的修改權屬於全國人民代表大會。本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院和香港特別行政區」。這代表即便香港享有高度自治且立法會具有修改提案權，但真正最後的解釋權和修改權還是牢牢掌握在中國中央政府手中。

此外，更為影響深遠的是將原本於中國執行的全國性法律適用在香港。原本於 1997 年 7 月 1 日施行的《香港基本法》附件三當中包含：《關於中華人民共和國國都、紀年、國歌、國旗的決議》、《關於中華人民共和國國慶日的決議》、《中央人民政府公布中華人民共和國國徽的命令》、《中華人民共和國政府關於領海的聲明》、《中華人民共和國國籍法》、《中華人民共和國外交特權與豁免條例》等。而對於附件三的修改，則規範在《香港基本法》第 18 條：

全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。凡列於本法附件三之法律，由香港特別行政區在當地公布或立法實施。全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會和香港特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於香港特別行政區自治範圍的法律。

這段的第一句先消除香港人對於中國法律全面適用的疑慮。但第三句則開了後門給中國全國人大，可任意直接跳過香港立法會增減附件三的內容，即便最後有但書僅限關於國防、外交和其他部屬香港自治範圍的法律，但莫忘解釋權在中國全國人大手中，新增內容是否能夠放入附件三仍由中國人大掌控。

參、《港版國安法》之制定及其影響

2019年10月中共十九屆四中全會公報針對港澳載明將「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」，習近平也在2019年12月澳門「回歸」20周年大會講話時強調「堅決維護中央全面管治權」，並欲以澳門作為「一國兩制」典範。¹¹因此，中共當局一再強調國家安全本就屬於中央而非香港特區政府權責的同時，更在乎的是如何在香港維持「一國兩制」的「行穩致遠」，使香港不至於在西方民主思維影響下真正脫離中國的掌控。

雖然《香港基本法》第23條規定「香港特別行政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特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯絡」，但自2003年香港「七一大遊行」起，經歷多次社會民主運動，一直有效阻止香港立法會通過任何國安相關法規。在2019年「反送中運動」持續延燒至2020年後，中共中央藉著因新冠肺炎疫情而緩解的低盪期，在2020年中國全國人大會議發動《港版國安法》相關立法工作。相關過程已於本文開頭提及，在此不再贅述，接著分析該法完成立法之後，對於香港的「一國兩制」究竟產生了怎樣的衝擊性影響。

一、《港版國安法》制定方式架空香港立法權

中國全國政協副主席兼國務院港澳辦主任夏寶龍，在2020年中國兩會期間與港澳代表會談時，闡述《港版國安法》立法理由並強調「維護國家安全是『一國兩制』的核心要義」、「中央訂立港區國安法，是要解決

¹¹ 〈中國共產黨第十九屆中央委員會第四次全體會議公報〉，《人民網》，2019年10月31日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1031/c64094-31431615.html>；〈習近平在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話〉，《人民網》，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n1/2019/1220/c64094-31516485.html>。

分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、外國和境外勢力干預香港特別行政區事務等四方面問題」。¹² 故從夏寶龍的發言來看，中共中央已決心要透過中國人大對香港問題直接下手，以確保已與中國離心離德的香港能夠持續待在「一國兩制」的框架之中。或可將此解讀為中共中央對 1997 年回歸後的歷任港府，在《香港基本法》第 23 條中規定應自行立法的國安法規長期「不作為」失去耐心，因為 2019 年爆發的「反送中運動」直到 2020 年中國兩會前都尚未能得到解決，使中共中央決定跳過港府和香港立法會自行立法。

本次《港版國安法》的制定步驟，就是造成外界批評罔顧香港民意和侵蝕香港立法權的主要原因。本次立法分為兩步走，第一步由中國全國人民代表大會根據中國《憲法》和《香港基本法》第 18 條，於 2020 年 5 月 28 日完成授權中國全國人大常委會，就《港版國安法》的法律制度和執行機制制定相關法律；第二步，中國全國人大常委會根據中國全國人大的授權，於 2020 年 6 月 30 日通過《港版國安法》並將之列入《香港基本法》附件三，交由港府在香港當地實施。整個過程當中，只有在第二步時，象徵性的由人大常委會諮詢香港政府和建制派意見，其他包含香港立法會和民主派等各界意見，皆無法參與立法過程，導致香港立法會的立法權幾乎被架空。

有香港學者批評《香港基本法》第 18 條立法原意是將前述中國國籍法、領海聲明、中國國慶日決議、國徽命令等「全國性法律」納入附件三，但僅限香港使用的《港版國安法》明顯違背原本將「全國性法律」引入香港實施的原意。¹³ 另一方面，《香港基本法》第 23 條原意是由香港「自行立法」，尊重香港自治的立法權行使，並無設定立法期限，也無交由中國人大代為立法的但書，故以目前的方式完成《港版國安法》立法，並不符合《香港基本法》第 23 條的原始設計精神。

¹² 〈夏寶龍：中央堅守初心「一國兩制」不動搖〉，《文匯報》，2020 年 5 月 29 日，paper.wenweipo.com/2020/05/29/YO2005290006.htm。

¹³ 林祖偉，〈香港《國安法》：你想知道的六個問題〉，《BBC 中文網》，2020 年 5 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-52767088>。

二、香港國安機構的設置與行政干預

根據《港版國安法》第二章和第五章規定，分別設置「香港特別行政區維護國家安全委員會」（以下簡稱「國安委」）和中共中央駐香港特別行政區的「維護國家安全公署」（以下簡稱「國安公署」）等二國安機構，前者由港府成立，以特首為主席並設立國家安全事務顧問，由中國中央人民政府指派人選擔任（目前由香港中聯辦主任駱惠寧擔任）；後者為繼北京中央駐港聯絡辦公室、解放軍駐港部隊、外交部駐港特派員公署後的第4個北京中央駐港機關，故從組織性質來看，後者無疑更能夠代表中國中央政府的意志。

根據《港版國安法》第13條，「國安委」組成由香港特首擔任主席，成員包括政務司長、財政司長、律政司長、保安局局長、警務處處長和警務處維護國家安全部門的負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任等港府重要官員。此次還特別新成立港府警務處中維護國家安全的部門，以及律政司新設立的國家安全犯罪案件檢控部門，負責危害國家安全犯罪案件的檢控工作和相關法律事務，但由於「國安委」內設秘書長必須由特首提名報請中國中央人民政府任命，國家安全事務顧問一職也由中央指派，可見港府所成立的「國安委」將無可避免地受到中共中央指派的「監軍」所干預挾制。

《香港基本法》第22條原本規範「中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務」，但在「國安公署」設立後形同具文。《港版國安法》第49條規定「國安公署」職責包含：就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；監督、指導、協調、支持香港特區政府維護國家安全；收集分析國安情報；辦理國安犯罪案件等四方面。故從這四項職責即可推斷出將對香港所造成的影響，除了可對原本屬於中聯辦的情報部門進行更名正言順的組織擴編外，還能加強打壓目前尚未止歇的民主運動，隨時接手執行港府原來疲於奔命或成效不彰的壓制行動，直接介入重要民主派人士的案件當中。香港民主派人士甚至認為「國安公署」成立進駐後，已經操控香港警方對

於「7.21 元朗事件」的辦案方向和說明，並突然反過來拘捕在該事件中被白衣人襲擊的民主派人士，形成對於香港自治的實質干預。¹⁴

三、被侵蝕的香港司法權

針對香港司法案件的承審法官，《香港基本法》第 89 條規定「香港特別行政區終審法院的首席法官只有在無力履行職責或行為不檢的情況下，行政長官才可任命不少於五名當地法官組成的審議庭進行審議」，亦即將特首對司法案件的干預程度限縮在僅限首席法官有特殊狀況時。但《港版國安法》第 44 條則賦予特首主動權，得以直接「指定若干名法官，負責處理危害國家安全犯罪案件」且限定其政治立場，「凡有危害國家安全言行的，不得被指定為審理危害國家安全犯罪案件的法官。在獲任指定法官期間，如有危害國家安全言行的，終止其指定法官資格」。這已經導致原任香港終審法院海外非常任法官澳大利亞籍的施覺民（James Jacob Spigelman）因對《港版國安法》的疑慮而辭職，¹⁵ 後續很可能持續發酵，使得海外法官們因環境惡化而不願續任。

另從管轄權的角度分析，本已明確規範在《香港基本法》第 82 條「香港特別行政區的終審權屬於香港特別行政區終審法院」，但《港版國安法》第 55 條規定有：（一）案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難的；（二）出現香港特別行政區政府無法有效執行本法的嚴重情況的；（三）出現國家安全面臨重大現實威脅的情況等三種情形時，「經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由駐香港特別行政區維護國家安全公署對本法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權」。此外，《港版國安法》第 56 條進一步規定「根據本法第 55 條規定管轄有關危害國家安

¹⁴ 〈【元朗恐襲】國安公署駐港後港警突改口民主派質疑已受操控〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 8 月 26 日，<https://hk.appledaily.com/local/20200826/OLDGWI7RJZEURNYNWSRRGVH3JM/>。

¹⁵ 〈終院外籍法官施覺民不滿港版國安法辭職提早 2 年離任林鄭今刊憲撤銷任命〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 9 月 18 日，<https://hk.appledaily.com/local/20200918/7S77R7WGJ5AIJIZNXJ7MJHXWKA/>。

全犯罪案件時，由駐香港特別行政區維護國家安全公署負責立案偵查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權」。因此，當「國安公署」行使管轄權時就會使該國安案件不再僅由香港終審法院審理，而是會移往中國國內的司法機構，對於原有的香港司法終審權造成侵蝕。

肆、《港版國安法》陰影下的香港民主困境

香港民主運動從 2003 年「七一大遊行」的「反 23 條立法」到 2019 年「反送中運動」，其訴求已轉變為「五大訴求，缺一不可」，¹⁶ 但其根本的原因都是害怕「一國兩制」下的「港人治港，高度自治」因中國收緊管制而不復存在。而在《港版國安法》實施之後，更令人擔憂在高度自治被侵蝕之後，是否連原有的基本言論自由都將大打折扣？本節從《港版國安法》條文探究其對於香港民主自由的侵害，再從該法實施後已知的逮捕案例作為佐證說明。

一、《港版國安法》作為壓制民主運動的工具

香港民主運動醞釀已久，自 2003 年起陸續發生的「七一大遊行」、「雨傘革命」、「反送中運動」等，當中的主張已逐漸複雜化，但都應該是合理表達言論自由的範圍。但《港版國安法》第三章制定的「分裂國家罪」、「顛覆國家政權罪」、「恐怖活動罪」、「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」等四類罪名範圍十分廣泛，幾乎危及所有香港民主運動中的主張。例如《港版國安法》第 20 條第 1 款規定將香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分從中華人民共和國「分離出去」、「非法改變法律地位」、「轉歸外國統治」等三種態樣，無論使用武力或非武力

¹⁶ 五大訴求：全面撤回《逃犯條例》修訂草案、撤回「暴動」定性（包含 612）、撤銷所有反送中示威者控罪、成立獨立調查委員會，徹底追究警隊濫權情況、立即實行「真雙普選」。

行為都該當「分裂國家罪」。因此許多被中共和港府宣布為「港獨」的組織和主張，都可能因此被制裁。

而「顛覆國家政權罪」則可見於第 22 條：以武力、威脅使用武力或者其他非法手段旨在顛覆國家政權行為之一的「推翻、破壞中華人民共和國憲法所確立的中華人民共和國根本制度」；「推翻」、「嚴重干擾、阻撓、破壞」、「攻擊、破壞」中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關及其設施，致使其無法正常履行職能等四種態樣皆屬之。此外，《港版國安法》第 24 條所定的「恐怖行為罪」則包含各種對人或物的嚴重干擾破壞和「以其他危險方法嚴重危害公眾健康」。所以過往包圍港府和中聯辦、占領香港立法會、破壞香港地鐵設備等抗議行為都可能屬於此二類，重疊性質頗高。

《港版國安法》第 29 條規定的「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」則包含向外國洩密、請求、串謀或直接間接受到「外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施」也算該當此罪。故在「反送中運動」期間，民主派領袖如黃之鋒等人分赴歐美國家求援，或在網路上請求世界對中國進行制裁等行為，也都被針對性的涵蓋在此罪名範圍之內。

綜上所述，《港版國安法》規範的罪名和適用範圍廣泛，其實許多方面皆不符合一般法學常識中的法律明確性原則，因此恐將造成香港民主運動的代價，但以目前香港朝向「一國一制」的方向來看，香港民眾若不抗爭又勢必等同接受中國的全面宰制，失去原有的自由空間，故又不得不持續冒著更大的風險進行抗爭，形成當前香港民主運動的困境。故以目前現狀來看，香港民主運動不斷是因反送中運動以來去中心化方式的必然結果，在訴求上不斷因道德高度而難以妥協且因沒有足以一錘定音的核心人物而不知運動該發展到何種程度，以及後續如何轉化為政治實務。¹⁷但這樣不斷持續的運動模式也因此受到當局的打壓，而目前仍堅持抗爭的民眾多半不懼怕《港版國安法》，所以官民之間的衝突預料也會逐步升級。

¹⁷ 呂大樂，〈社會運動不能轉化其實是一個問題〉，《思想》，第 40 期（台北：聯經，2020），頁 133-143。

二、壓制香港反對勢力的「三座大山」

據香港《明報》報導，西港中聯辦高層在 2020 年 9 月 21 日主動召集建制派立法會議員開會，會議分兩場，分別由中聯辦副主任陳冬、何靖主持，建制派各板塊均有代表出席，何靖在會上呼籲建制派要團結，會後建制派立法會議員何君堯在建制派的通訊群組提到未來建制派在立法會要提高戰鬥力及部署，指明要處理「三座大山」，包括「改革」司法、教育和社福界；司法改革方面，「可由爭取脫去假髮做起」，又稱要「恢復法官參加國情班、廢除大律師稱銜」，「司法人員推薦委員會人數由 9 人增加至 11 人」等；教育方面則需「由革走黃獨老師做起」，亦要從香港中學文憑考試（DSE）中剔除通識科；社福方面則要糾正非政府機構（NGO）和社工，同時何君堯還建議改革香港電台、設立記者登記制度等。¹⁸ 這幾方面的確都是目前中共加強管制香港的「阻礙」，但同時也是香港自由民主力量還能夠苦苦支持的中道力量，故值得探討為何中共打算從這些方面進行施壓。

首先是司法方面，香港大律師公會有其歷史悠久的司法專業地位，而且可從香港基本法 22 條衍伸出的香港中聯辦法律地位爭論，以及三權分立爭議等重大事件，皆可看到香港大律師公會發聲並與港府站在對立面。因此中聯辦和建制派欲藉由廢除大律師制度除之而後快。

其次是教育方面，根據香港課程發展議會與香港考試及評核局於 2007 年聯合編訂《通識教育科課程及評估指引（中四至中六）》，通識教育科自 2009 年起成為高中的核心課程，目前也是大學考試的必考科目之一，其宗旨主要在於：具備廣闊的知識基礎，理解當今影響個人、社會、國家或全球日常生活的問題；成為有識見、負責任的公民，認同國民身分，並具備世界視野；尊重多元文化和觀點，並成為能夠批判、反思和獨立思考的人。¹⁹ 因此在「雨傘運動」和「反送中運動」期間再檢討年輕人

¹⁸ 〈中聯辦召集開會 建制派提「改革」司法教育社福界〉，《明報新聞網》，2020 年 9 月 24 日，<https://reurl.cc/4mN1zL>。

¹⁹ 香港課程發展議會與香港考試及評核局於聯合編訂，《通識教育科課程及評估指引（中四至中六）》（2014 年更新），頁 3，https://334.edb.hkedcity.net/new/doc/chi/curriculum/LS%20C&A%20Guide_updated_c.pdf。

時，通識科就會被認為是造成他們上街作亂的思想源頭，故一直以來就受到中國官媒、香港親中媒體和建制派的抨擊，因此近期施壓香港教科書商刪除「六四事件」、「公民抗爭」等字眼，並希望進一步完全刪除通識科教育。此外，香港教育局在11月16日首次舉辦高達1,600名中小學教師參與的「國家安全與我們日常生活」教師研討會，由香港《基本法》推廣督導委員會委員李浩然主講並解釋《港版國安法》成立背景及條文等，指出呼口號屬言論自由，而法庭對煽動他人有很高定罪門檻。²⁰顯示港府已開始一步步從教育著手思想改造，並先從教科書編修和師資培育抓起，日後預料會有更全面徹底的措施配合。

第三是NGO的部分，香港許多公民團體是以NGO的方式活動，這次「反送中運動」過程當中，民主派政黨反而是被動地配合各公民團體等民眾的力量行動，他們多以社群媒體號召各大小型的遊行或是快閃抗爭活動，十分活躍。除此之外，筆者觀察到許多宗教團體尤其是基督教派也多半對於泛民主派抱持同情和支持，而這些宗教團體中也有許多兼營社福機構，可以深入到香港社區之中，成為一股不可忽視的民主力量。綜上所述，但凡能夠厚植香港民主派勢力的一切社會力量，都是中共當局想要打壓的對象，而也因此一步步的陷民主派於危機之中。

三、香港民主派受打壓現況

《港版國安法》公告生效當日即為香港傳統上每年進行的「七一遊行」當天，香港人無懼該法通過仍在銅鑼灣舉辦萬人遊行，至當天晚間10時香港警方宣稱已拘捕約370人，並以《港版國安法》起訴部分人，顯見香港的政治衝突不因此法通過而造成中共中央所想透過該法達成的「寒蟬效應」。

²⁰ 〈1600 教師參與教育局首個國安研討會 教師關注港區國安法下如何編寫教案〉，《香港經濟日報》，2020年11月16日，<https://reurl.cc/k0bVKr>。

2020年7月29日港府首次依據《港版國安法》取締鼓吹港獨組織「創制獨立黨」，並且也在該法實施後對於許多民主派的意見領袖進行打壓，港府當局也持續對於2019年的「反送中運動」進行秋後算帳，如壹傳媒創辦人黎智英、前民主黨主席李柱銘等人分別被逮捕後又釋放，香港眾志創黨主席羅冠聰則因被通緝而流亡海外。而另一事例則是9月6日九龍大遊行，當天由於是原本香港立法會選舉日，但港府以疫情為由宣布延後一年，因此引發香港民眾抗議並在當天於旺角舉行大遊行，但也遭到香港警方以未獲批准為由強勢鎮壓，旺角及油麻地區內至少289人被捕，其中有270人涉嫌非法集結。²¹前香港眾志秘書長黃之鋒、香港眾志前主席林朗彥和成員周庭等三人則被控在2019年6月未經批准集結示威，發動數千人包圍香港警察總部，並在2020年11月23日於西九龍裁判法庭承認煽惑他人參加未經批准集結等罪而被當庭收押。²²

《港版國安法》也造成更多香港人用腳投票，增加向外移民和尋求庇護的人數，試圖逃離日漸失去民主自由的香港，甚至不惜冒著生命危險。例如2020年8月23日在香港東南方海域12港人乘船偷渡來台途中遭到中國海警拘捕，但直到9月13日深圳市公安局鹽田分局才通報，指廣東海警查獲12名「非法越境人員」涉嫌「偷越國（邊）境犯罪」，已被依法刑事拘留，其中不乏多位被《港版國安法》起訴者，如被認為是「港獨」組織的「香港故事」成員李宇軒。²³已被起訴的前學生動源召集人鍾翰林，本擬於2020年10月28日前往美國駐港澳總領事館尋求政治庇護，但在總領館對面的咖啡店被警方國安處人員拘捕，香港警方指他涉嫌違反

21 〈【抗暴之戰】九龍大遊行警濫捕近300人包括鄭仲文區議員及助手〉，《蘋果日報》（香港），2020年9月7日，<https://hk.appledaily.com/breaking/20200906/REDQQNPNRBCU3KFRRZZCM4M7YQ/>。

22 〈黃之鋒周庭等人認罪選押法官12/2宣判〉，《中央社》，2020年11月23日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202011230109.aspx>。

23 〈非法入境扣12港青押深圳鹽田港警接通報 內地消息：不排除海警以外機關參與〉，《明報新聞網》，2020年8月29日，<https://reurl.cc/bR39RX>；〈12港人被扣深圳恐成送中首例處境控罪一次看懂〉，《中央社》，2020年9月22日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202009220092.aspx>。

《香港國安法》第 21 條，在今年 9 月在網上社交平台發表有關煽動他人分裂國家的內容而被捕。²⁴

另根據港媒統計，2019 年底當選的區議會於 2020 年初上任至今（12 月 1 日），至少 35 名區議員因為各項民主抗爭運動被捕，約 10 人正面對司法程序，且根據香港《區議會條例》，區議員被判監 3 個月或以上將會被撤銷議員資格（DQ），在未來 5 年不能參與各級選舉。²⁵ 由此可見香港警方在壓制香港民主抗爭時的執法並不因其議員身分而有所退讓，甚至可解讀為欲利用被判刑將導致 DQ 的風險，試圖嚇阻民主派人士持續抗爭，並以冗長的司法訴訟過程消耗民主意見領袖們的熱忱與精力。

北京當局也持續擴大對香港立法會的掌控，2020 年 11 月 11 日中國全國人大常委會決議撤銷楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒以及梁繼昌等香港民主派立法會議員資格，並交香港特區政府執行，其他 15 名民主派議員隨即宣布總辭表示對於北京任意 DQ 的抗議，香港中聯辦則譴責民主派的決定是刻意對抗中國人大和「一國兩制」。²⁶ 香港民主派的決定代表香港議會民主將在沒有反對派的情況下名存實亡，並凸顯出港府和建制派強勢主導議事的一言堂本質。而早在港府宣布今年立法會選舉取消並延任一年時開始討論，但遲至此次 DQ 才下定決心，這造成民主派內部因這段期間的爭論而內耗，且短時間無法提出足以帶領香港民主運動走出下一步的明確方向。

伍、小結

本文針對提供香港高度自治和民主環境的「一國兩制」，首先就鄧小平原本對於香港「一國兩制」的設計，在資本主義體制及相關的法律政

24 〈鍾翰林被指分裂國家西九龍法院提堂〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 10 月 29 日，<https://hk.appledaily.com/breaking/20201028/YPI2K3X5SZD3VHC3MJLNYQGKMI/>。

25 〈區選一年 | 民主派大勝警察玩針對至少 35 區議員被捕以司法手段消耗意志〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 11 月 20 日，<https://hk.appledaily.com/local/20201120/KKUD6XZWSVCS3IMXQQZB6WQWIE/>。

26 〈延任議會 | 民主派議員宣佈總辭冀市民同行續走民主路〉，《蘋果日報》（香港），2020 年 11 月 11 日，<https://hk.appledaily.com/local/20201111/F2ITTHLHA5CLDDZLM216DAY46E/>。

治制度、駐軍和港人治港等面向，及時效上五十年不變等基本架構，並對配套的法律制度設計已進行介紹。其原本受到法律制度所保障的自治和自由卻受到《港版國安法》在香港行政、立法、司法等方面的種種侵蝕。在已知的實踐中也已經證明香港「一國兩制」岌岌可危，並逐步朝向「一國一制」轉變。如《港版國安法》第 60 條規定「駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員依據本法執行職務的行為，不受香港特別行政區管轄……駐香港特別行政區維護國家安全公署及其人員享有香港特別行政區法律規定的其他權利和豁免」，等同賦予「國安公署」為中國中央政府派來的「欽差大臣」地位特權，藉以補強過往需透過港府才能介入香港事務的軟肋，這也象徵香港過往的高度自治也一去不復返。

而為因應《港版國安法》通過後而生變的香港「一國兩制」及自治和民主自由權力，2020 年 5 月 24 日蔡英文總統臉書發文表示：「這一刻，我們同所有民主陣營的夥伴們，都和香港人民站在一起」，並責令行政院成立「香港人道援助行動專案小組」。我陸委會隨即宣布成立「台港服務交流辦公室」並已於 7 月 1 日起營運，以專人、專線提供港人專業諮詢；受政治因素致安全有緊急危害的港人只要合法來台，得依《香港澳門關係條例》第 18 條提出申請專案協助。而中國國台辦立即抨擊台灣方面「大肆攻擊汙蔑，並揚言搞所謂『援助專案』」、「說三道四，公然歪曲事實、顛倒黑白，企圖繼續與亂港分子勾連，危害國家安全」、「必將斬斷民進黨當局亂港的黑手」。²⁷ 這顯示中共當局極在意香港問題，不容外界批評其對港的全面收縮管制，但香港人民在「一國一制」轉變的過程中，將面對更大來自《港版國安法》的內外壓力和可能因言獲罪的輿論管制，使得香港民主困境加劇。

最後，無論是香港高度自治受到侵蝕，或是社會上和立法會內的民主派遭受到打壓，都反映出中共當局有目的、有步驟地一步步收緊對香港的

27 〈【港國安法通過】台港服務交流辦公室 7/1 營運 提供香港人道援助〉，《中央社》，2020 年 6 月 30 日，<https://www.mirrormedia.mg/story/20200701edi013/>；〈衝著台灣來！國台辦：「國安法」將斬斷民進黨亂港黑手〉，《中廣新聞網》，2020 年 7 月 1 日，<http://www.bcc.com.tw/newsView.4266802>。

管制。其關鍵點仍然在於中共當局和香港社會朝向截然不同方向拉扯所產生的張力。只要中共仍持續從法律、文化等正式和非正式制度上將香港朝向「一國一制」改變，而民主派仍欲爭取過往的言論自由甚至是特首和立法會的全面普選，則雙方的張力則仍不會有休止之日，也成為現在香港民眾難以掙脫的困境，直到有一方付出慘重代價後才會有投降認輸的可能，但這勢必不是重視民主人權價值之國際社會所樂見的結局。