

# 关于《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(草案)》的说明

二〇二〇年五月二十二日在第十三届全国人民代表大会第三次会议上  
全国人民代表大会常务委员会副委员长 王晨

各位代表：

我受全国人大常委会的委托，作关于《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(草案)》的说明。

## 一、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必要性和重要性

香港回归以来，国家坚定贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，“一国两制”实践在香港取得了前所未有的成功；同时，“一国两制”实践过程中也遇到了一些新情况新问题，面临着新的风险和挑战。当前，一个突出问题就是香港特别行政区国家安全风险日益凸显。特别是2019年香港发生“修例风波”以来，反中乱港势力公然鼓吹“港独”、“自决”、“公投”等主张，从事破坏国家统一、分裂国家的活动；公然侮辱、污损国旗国徽，煽动港人反中反共、围攻中央驻港机构、歧视和排挤内地在港人员；蓄意破坏香港社会秩序，暴力对抗警方执法，毁损公共设施 and 财物，瘫痪政府管治和立法会运作。还要看到，近年来，一些外国和境外势力公然干预香港事务，通过立法、行政、非政府组织等多种方式进行插手和捣乱，与香港反中乱港势力勾连合流、沆瀣一气，为香港反中乱港势力撑腰打气、提供保护伞，利用香港从事危害我国国家安全的活动。这些行为和活动，严重挑战“一国两制”原则底线，严重损害法治，严重危害国家主权、安全、发展利益，必须采取有力措施依法予以防范、制止和惩治。

香港基本法第23条规定：“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为，禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动，禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”这一规定就是通常所说的23条立法。它既体现了国家对香港特别行政区的信任，也明确了香港特别行政区负有维护国家安全的宪制责任和立法义务。然而，香港回归20多年来，由于反中乱港势力和外部敌对势力的极力阻挠、干扰，23条立法一直没有完成。而且，自2003年23条立法受挫以来，这一立法在香港已被一些别有用心的人严重污名化、妖魔化，香港特别行政区完成23条立法实际上已经很难。香港现行法律中一些源于回归之前、本来可以用于维护国家安全的有关规定，长期处于“休眠”状态。除了法律制度外，香港特别行政区在维护国家安全的机构设置、力量配备和执法权力等方面存在明显缺失，有关执法工作需要加强；香港社会需要大力开展维护国家安全的教育，普遍增强维护国家安全的意识。总的看，香港基本法明确规定的23条立法有被长期“搁置”的风险，香港特别行政区现行法律的有关规定难以有效执行，维护国家安全的法律制度和执行机制都明显存在不健全、不适应、不符合的“短板”问题，致使香港特别行政区危害国家安全的各种活动愈演愈烈，保持香港长期繁荣稳定、维护国家安全面临着不容忽视的风险。

党的十九届四中全会明确提出：“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量。”“绝不容忍任何挑战‘一国两制’底线的行为，绝不容忍任何分裂国家的行为。”贯彻落实党中央决策部署，在香港目前形势下，必须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，改变香港特别行政区国家安全领域长期“不设防”状况，在宪法和香港基本法的轨道上推进维护国家安全制度建设，加强维护国家安全工作，确保香港“一国两制”事业行稳致远。

根据宪法和香港基本法，结合多年来国家在特别行政区制度构建和发展方面的实践，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，有多种可用方式，包括全国人大及其常委会作出决定、制定法律、修改法律、解释法律、将有关全国性法律列入香港基本法附件三和中央人民政府发出指令等。中央和国家有关部门在对各种因素进行综合分析、评估和研判的基础上，经认真研究并与有关方面沟通后提出了采取“决定+立法”的方式，分两步予以推进。第一步，全国人民代表大会根据宪法和香港基本法的有关规定，作出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，就相关问题作出若干基本规定，同时授权全国人大常委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；第二步，全国人大常委会根据宪法、香港基本法和全国人大有关决定的授权，结合香港特别行政区具体情况，制定相关法律并决定将相关法律列入香港基本法附件三，由香港特别行政区在当地公布实施。

2020年5月18日，第十三届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议听取和审议了《国务院关于香港特别行政区维护国家安全的报告》。会议认为，有必要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，同意国务院有关报告提出的建议。根据宪法和香港基本法的有关规定，全国人大常委会议事委员会拟订了《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(草案)》，经全国人大常委会会议审议后决定，由全国人大常委会提请十三届全国人大三次会议审议。

## 二、总体要求和基本原则

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工作的总体要求是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻总体国家安全观，坚持和完善“一国两制”制度体系，把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来，加强维护国家安全制度建设和执法工作，坚定维护国家主权、安全、发展利益，维护香港长期繁荣稳定，确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样。

贯彻上述总体要求，必须遵循和把握好以下基本原则。一是坚决维护国家安全。维护国家安全是保证国家长治久安、保持香港长期繁荣稳定的必然要求，是包括香港同胞在内的全中国人民的共同义务，是国家和香港特别行政区的共同责任。任何危害国家主权安全、挑战中央权力和香港基本法权威、利用香港对内地进行渗透破坏的活动，都是对底线的触碰，都是绝不能允许的。

二是坚持和完善“一国两制”制度体系。“一国”是实行“两制”的前提和基础，“两制”从属和派生于“一国”并统一于“一国”之内，必须坚定不移并全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、高度自治的方针，准确把握“一国两制”正确方向，充分发挥“一国两制”制度优势，完善香港特别行政区同宪法和香港基本法实施相关的制度和机制。

三是坚持依法治港。宪法和香港基本法共同构成香港特别行政区的宪制基础。必须坚决维护宪法和香港基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，严格依照宪法和香港基本法对香港特别行政区实行管治，支持香港特别行政区行政长官和政府依法施政，牢固树立并坚决维护法治权威，任何违反法律、破坏法治的行为都必须依法予以追究。

四是坚决反对外来干涉。香港特别行政区事务是中国的内政，不受任何外部势力干涉。必须坚决反对任何外国及其组织或者个人以任何方式干预香港事务，坚决防范和遏制外部势力干预香港事务和进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。对于任何外国制定、实施干预香港事务的有关立法、行政或者其他措施，国家将采取一切必要措施予以反制。

五是切实保障香港居民合法权益。维护国家安全同等尊重保障人权，从根本上说是一致的。依法有效防范、制止和惩治危害国家安全的极少数违法犯罪行为，是为了更好地保障香港绝大多数居民的生命财产安全，更好地保障基本权利和自由。任何维护国家安全的工作和执法，都必须严格依照法律规定、符合法定职权、遵循法定程序，不得侵犯香港居民、法人和其他组织的合法权益。

## 三、决定草案的主要内容

决定草案分为导语和正文两部分。导语部分扼要说明作出这一决定的起因、目的和依据。全国人民代表大会的相关决定，是根据宪法第三十一条和第六十二条第二项、第十四项、第十六项的规定以及香港基本法的有关规定，充分考虑

# 全国人大常委会法工委发言人就全国人大通过涉港决定发表谈话

新华社北京5月28日电 全国人大常委会法制工作委员会发言人臧铁伟28日就第十三届全国人民代表大会第三次会议表决通过涉港决定发表谈话如下：

5月28日，第十三届全国人民代表大会第三次会议表决通过了《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》，自公布之日起施行。全国人民代表大会通过并公布施行的这一决定，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，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，也是最高国家权力机关根据新的形势和需要，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，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。全国人大这一决定充分反映和体现了全国人大代表的意愿和心声，充分反映和体现了包括香港同胞在内的全国各族人民人民的共同意志和根本利益，对于坚持和完善“一国两制”制度体系，维护国家主权、安全、发展利益，维护香港长期繁荣稳定，保障香港同胞合法权益，具有重要意义。国家各机关、各地方和各方面，包括香港特别行政区，都

## 国务院港澳办发言人：“一国两制”的根基更加牢固 香港的前途更加光明

新华社北京5月28日电 国务院港澳事务办公室发言人28日就十三届全国人大三次会议通过《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》发表谈话表示，全国人民代表大会通过有关决定，为维护国家主权、安全、发展利益，保障香港长期繁荣稳定，加固了制度基础，使“一国两制”的根基更加牢固，香港的前途更加光明。

发言人指出，香港回归祖国以来，“一国两制”实践取得举世公认的成绩。但香港内外的破坏性力量一直没有停止对“一国两制”的干扰和破坏。特别是去年的“修例风波”中，“港独”言行肆无忌惮，激进暴力触目惊心，恐怖主义犯罪日渐显现，“一国两制”原则底线受到严重挑战，香港的法治和社会秩序受到严重冲击，香港居民的权利、自由和香港的繁荣稳定受到严重威胁。香港的前景由此蒙上浓重的阴影。值此严峻而紧要时刻，全国人大作出决定，授权全国人大常委会制定相关法律，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，这将有效堵塞香

港中联办发言人：

## 坚决拥护全国人大决定 共同履行维护香港国家安全责任

新华社香港5月28日电 中央人民政府驻香港特别行政区联络办公室发言人28日发表谈话，坚决拥护十三届全国人大三次会议通过涉港国家安全决定。发言人指出决定对维护香港长期繁荣稳定，确保“一国两制”实践沿着正确轨道前进具有重大而深远的意义。

发言人表示，十三届全国人大三次会议28日表决通过了《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》，人民大会堂里响起长时间热烈掌声，充分体现了该决定是包括香港同胞在内全体中国人民的共同意志。连日来，参加两会的全国各地方和各界别人士完全赞同香港国家安全立法，港区全国人大代表和政协委员，以及政界、商界、法律界、专业界等纷纷发表谈话，对社团、机构、企业主动发表声明，表达对国家安全立法合法性、必要性、迫切性的高度认同。

林郑月娥：

## 欢迎全国人大通过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

新华社香港5月28日电 香港特别行政区行政长官林郑月娥对十三届全国人大三次会议28日表决通过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表示欢迎。

林郑月娥当日发表声明表示，香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分，维护国家主权、安全和发展利益是香港特区的宪制责任，也和每一位香港市民息息相关。

林郑月娥表示，鉴于特区行政、立法机关难以在一段可见时间内自行完成维护国家安全的相关立法，全国人大通过

和执行机制的重要举措，也是最高国家权力机关根据新的形势和需要，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，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。全国人大这一决定充分反映和体现了全国人大代表的意愿和心声，充分反映和体现了包括香港同胞在内的全国各族人民人民的共同意志和根本利益，对于坚持和完善“一国两制”制度体系，维护国家主权、安全、发展利益，维护香港长期繁荣稳定，保障香港同胞合法权益，具有重要意义。国家各机关、各地方和各方面，包括香港特别行政区，都

必须切实实施全国人大有关决定，切实维护宪法和基本法确定的特别行政区宪制秩序。

我们注意到，在今年全国两会期间，许多全国人大代表、全国政协委员提出，全国人大常委会要根据全国人大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法律制度机制建设，确保相关法律在香港特别行政区有效实施。我们将在下一步工作中，认真做好全国人大常委会相关立法工作，坚定不移贯彻落实宪法、香港基本法和全国人大有关决定的要求和精神，确保香港“一国两制”事业行稳致远。

香港将会以更安全、稳定、和谐的社会环境和良好的营商环境吸引外来投资者，继续保持国际金融、贸易、航运中心的地位。发言人指出，全国人大在审议有关决定的过程中，包括香港同胞在内的中国人民表达了坚决的支持和热烈的期待，传递出全中国人民反对外来干涉、维护国家安全的共同心声；中国主权，不容挑战；国家安全，必须坚守。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，势在必行，事在必成。

香港是中国的香港，没有人比中央政府更珍视香港，没有人比中央政府更关心香港的繁荣稳定和香港居民的根本福祉，没有人比中央政府更有决心全面准确贯彻落实“一国两制”方针和基本法。国务院港澳办将依照全国人大的决定，全力配合全国人大常委会展开有关立法工作。我们同时希望香港特别行政区积极创造条件，尽早完成基本法第23条的有关立法工作，希望香港社会各界人士坚决维护宪法和基本法确立的宪制秩序，在行政长官和特别行政区政府的带领下，进一步凝聚反分裂、反暴力、护法治、保稳定的正能量，集中精力严防疫情、发展经济、改善民生，共建美好家园。

截至28日，共有超过185万名市民参与街站和网上联署的“撑国安立法”签名行动。这充分说明，思虑求安已成为香港社会强烈呼声，维护国家安全有关立法势在必行。

发言人指出，没有任何国家允许在其本国领土从事分裂国家等危害国家安全的活动，香港在国家安全方面“不设防”的状况不能再继续下去了。有了国家安全，才有安定的生活和发展环境。香港在“修例风波”以来的“港独”“黑暴”冲击下，打砸抢烧屡见不鲜，市民被任意“私了”，营商环境持续恶化。国际权威机构下调香港信贷评级，香港GDP出现10年来首次负增长，消费者信心指数创2008年金融海啸以来最低值。这些恰恰是香港没有国家安全立法下反对派肆意“揽炒”的恶果。事实是最好的回答，香港国安立法绝不是“洪水猛兽”，而是香港法治和市民生活的“守护神”，是香

港实现新发展、创造新繁荣的“安全阀”。发言人指出，建立健全香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，在保护香港社会“绝大多数”的同时，必将严厉打击那些肆意妄为的“极少数”，这是法治正义的体现。我们正告那些极端激进分子和背后势力，玩火者必自焚，切勿错判形势，切勿低估中央决心，切勿幻想外部势力的无理干预成为他们的护身符。我们也真心奉劝一些风华正茂的年轻人，切莫被煽动蒙蔽，以身试法，成为少数幕后黑手推到街头的“炮灰”，置自身安全和人生前途于险境，要明白“有案底的人生绝不会精彩”。

发言人强调，香港中联办坚决拥护全国人大决定，会积极反映港人心声，期盼有关立法尽快完成。我们相信，在香港国安立法的制度加固下，香港一定会重回正轨，市民生活一定会重归安宁，香港必将迎来一片新天。

性。根据相关决定要求，特区政府会加强维护国家安全的执法工作和公众教育，并就此向中央政府定期提交报告。

林郑月娥强调，即将制定的香港特别行政区维护国家安全的法律是为了防范、制止和惩治极少数危害国家安全的违法分子，维护香港的繁荣稳定，让“一国两制”行稳致远，不会影响香港居民依法享有的各项权利和自由。“一国两制”一直是香港最大的优势，而稳定和安全的社

会将提供有利的营商和投资环境，促成香港未来更好地发展。她深信社会各界会全力支持相关立法。

林郑月娥指出，但我们明白特区根据基本法第二十三条规定仍然负有立法义务，应当尽早完成维护国家安全的有关立法。林郑月娥表示，特区政府会全力配合全国人大常委会及早完成相关的立法工作，在此过程中会积极反映香港特区的具体情况。林郑月娥说，我们也会积极向各界解说这次立法的目的及其重要性。