

## 六、中共推動港區國安法情形觀察

中國文化大學政治學系兼任助理教授蕭督園主稿

- 中共推動「港區國安法」，包括急於杜絕「反送中運動」延燒，避免港與美國力量結合；另欲打擊公民社會並阻絕國際對港援助，以法律強化治港正當性。
- 「港區國安法」的推行，港民赴臺人數增加，我方赴港趨於謹慎。港府對待駐港機構方式，將成兩岸關係試溫計，我方須謹慎以對。

### (一)推動目的

「中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法」(下稱「港區國安法」)在6月30日經中共第十三屆全國人民代表大會常務委員會通過後，於當日晚間11時由香港特區政府正式刊憲並即時生效。「港區國安法」共分六章、66條法律條文，內容明確規定中共中央政府和香港特區關於維護國家安全的相關機構及其職責，界定四類危害國家安全的罪行和處罰，及其相關案件的管轄、法律適用和程序規則，是一部兼具實體法、程序法、組織法的綜合性法律。中共此次在約莫一個月的時間內，迅速在5月下旬北京召開的人大會議決議通過授權人大常委會擬定「港區國安法」，並趕在香港「七一」回歸23週年之際公布施行，有其時間與目的上的考量。

就時間點而言，由於2019年下半年香港社會因「反送中運動」引發長時間且大規模的示威衝突，加以2018年以來的中美貿易衝突升級為戰略對峙，致使中共在內憂外患的思量下，出現加速對港全面管治的急迫性。中共於2019年10月下旬召開「十九屆四中全會」，在其會後公報中提到，中國必須「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」，亦指出「堅持和完善中國特色社會主義制度、推進國家治理體系和治理能力現代化，是全黨的一項重大戰略任

務」，在此原則下如何著墨法制和管治體系的雙重建設成為中共要務。對中共可能加強香港的管治，美國亦在 11 月底發布「香港人權與民主法案」，授權國務院研判香港是否仍擁有足夠自治、符合獲得貿易特殊地位的資格。在擔憂美國持續介入香港事務，甚至以此對港進行「長臂管轄」，促使中共加速在港的布局。可以理解到，北京絕不容香港成為威脅國家安全及政權穩定的破口。

因此，在今年伊始先是香港中聯辦與國務院港澳辦相繼更換主事者，皆由習派人馬駱惠寧與夏寶龍出任；而後亦針對港澳工作體系進行職能的強化，並將中共中央港澳工作協調小組升格為「中央港澳工作領導小組」。而後雖遇疫情衝擊，但著眼於今年 9 月將進行香港立法會改選，4 月時港澳辦與香港中聯辦復而開始抨擊泛民主派議員怠忽職守、一事無成，進而主張兩辦有權代表中央政府行使監督權。中共領導高層深知，不論是現在或新一屆的香港立法會，要通過國家安全立法都極其困難，唯有中央代為操刀才能實踐。適逢「兩會」因疫情延後，恰巧提供中共從中央進行頂層設計的良好時機。簡言之，中共在當前的困局下亦在跟時間賽跑，勢必要抓緊香港的管治權與主導權，絕不容許此前「反送中運動」持續延燒，亦不容許香港社會人士結合美國力量，促使香港邁向「中美共治」，影響中共的國家安全及政權穩定。

就目的而言，北京在 2003 年香港發生「七一遊行」的 50 萬人上街後，就一直心存芥蒂，戮力推動 23 條立法卻難有突破，是以常言道「人心沒有回歸」，而後亦曾努力想創造條件完善立法均未如願。故此次以法律工具為基礎、以政治管控為核心、以經濟繁榮為號召、以梳理人心為目標，希冀以「港區國安法」來完善全面管治。綜觀「港區國安法」的內涵，其主要目的不外乎是三個層面：第一，打擊公民社會並阻絕國際對香港的援助；第二，以法律強化北京治港的全面性與正當性；第三，仿效美國實行長臂管轄藉以和美國對抗。

在打擊香港公民社會層面，在法案正式生效前即已產生莫大影響，

使得陳方安生、陳雲等資深民主人士相繼宣布退出政治與社運活動，也讓近年甚為活躍、追求香港自決的年輕一代政團，諸如香港眾志、香港民族陣線、民間外交網絡等皆自行宣布解散。在「港區國安法」於7月1日施行後，香港社會各界無不擔憂觸法，致使自我審查頻現，過去一段時間支持「反送中運動」而形成的黃色經濟圈，眾多店家紛紛自清宣告退出活動。而香港公共圖書館亦陸續將黃之鋒的「我不是英雄」，陳淑莊的「邊走邊吃邊抗爭」，陳雲「香港城邦論」、「香港保衛戰」等一類的著作下架，未來這一類涉及政治敏感或國安議題的出版均將遭到香港特區政府康樂及文化事務署嚴格審查，無疑摧毀過去香港社會言論自由的空間。

在以法律強化全面管治香港的正當性層面，由於近年來香港屢有「一國」與「兩制」孰輕孰重的爭議，雖中共強調「兩制」建基於「一國」，但因香港行政長官根據「基本法」為民選首長而非中共委派，中共缺乏直接統御的理據。但根據「港區國安法」，香港仿效澳門經驗成立「維護國家安全委員會」，由特首擔任主席偕同主要官員統籌協調香港維護國家安全事務的工作；並增設國安委顧問一職，由中聯辦主任駱惠寧擔任，等同在香港實行中共在各省由黨委書記領政的機制。駱惠寧將身兼港澳辦副主任、香港中聯辦主任及香港國安委顧問三職，由他發揮日後中央對特區之間的聯繫、指導與監督之責，等同成為北京治港體系最關鍵亦最具權威性的角色。未來香港特首的政治地位無疑被降階，港府的自主性也就難以維持。

此外，「港區國安法」載明將在香港成立國安公署，做為北京收集訊息、分析研判及指導管理港府的重要單位，更重要的是，當港府無力做為或不能滿足北京安全需求時，得以依法行使職權處理國安案件，這顯然是北京最穩妥的安全閥。因法規規定，國安公署的人員與車輛不受香港特區政府管轄，享有特區法律的豁免權，甚至港府部門須提供必要的便利與協助，否則將被追究責任。當香港特區法律與此國安法相牴觸時，以「港區國安法」規定為準，最終解釋權屬「全國

人大」常委會。「港區國安法」及國安公署是做為中共完全管治香港最直接的工具。

在仿倣美國實行長臂管轄的層面，由於中共自認為在中美貿易戰以來始終相對被動，但香港發生「反送中運動」後至今，美國對此在「香港關係法」基礎上制定「香港人權與民主法案」及「香港自治法」。中共認為美國透過國內法來對中共官員、其他個人及合作的金融業者進行制裁，這是長年來美國憑藉其國際霸權實力，擴張其司法管轄權的例證。因此，隨著中國崛起及其在國際政經領域影響力的擴張，中方近期亦仿效美國展現其在不同領域的「長臂管轄權」。尤其在華為與孟晚舟事件後，北京更決意將長臂管轄權納入至這次的「港區國安法」中，作為與美國相抗衡的策略。

## **(二)對臺可能影響**

總體而言，中共此次推動「港區國安法」有其多面向的意涵，隨時事變化進行動態調整，當前雖未有積極行動，仍不應輕忽其對我方的影響性。對臺港社會互動而言，過去十年來香港赴臺旅客呈現快速成長之勢，從 2009 年的 67 萬人次到 2019 年的 159 萬，增幅將近一倍；伴隨大量香港旅客來臺，帶動香港社會對臺灣更多的了解與親近，進而推動逐年來臺求學的港生在 2015 年達 6100 人的高峰。2019 年 7 月「反送中運動」開始後，由於街頭抗爭活動頻傳，臺灣赴港人數亦快速下跌，甚至因社會與警民衝突加劇，我在港留學生陸續返臺。

就一般人員往來而言，當年北京制定「反分裂國家法」後，並未對兩岸之間的人流產生影響，主要是因其法條本身著重在宣示其底線，未有施行細則與處罰條款。但「港區國安法」已針對若干涉港行為詳述其犯罪行為及相關罪責，尤其直指「臺獨」人士、支持「港獨」或分裂運動人士、認同泛民派以選舉改變香港政體者，不一而足皆在其法條打擊的範圍，對我國人在心理上產生一定的威嚇效應。固然，筆者不認為北京會真以此法檢視一般國人，但從國人心理感受與媒體輿

論的螺旋效應加乘下，相信必然促使未來國人赴港會更加謹慎保守。對人流移動而言，由於香港局勢的轉趨紛亂，香港來臺尋求居留與定居的人數逐漸上升，2016 至 2018 每年都有超過 4,000 人來臺居留、1,000 多人申請定居，2019 年申請居留人數成長至 5,858 人，今年上半年至 6 月已有 3,161 人，顯然今年來臺人數將有機會再向上成長。故而，北京推動「港區國安法」所產生的推力，及臺灣受港人青睞所產生的拉力，未來將吸引更多港人相繼往臺灣移動。

對我政府而言，隨著 7 月 1 日香港國安委成立後，港府進一步在 7 月 6 日刊憲公布「第 43 條實施細則」，條例規定可向「某外國政治性組織或臺灣政治性組織，或某外國代理人或臺灣代理人」要求提交資料，並表明若不遵從或給予虛假、不完整資料，可判處罰款或監禁。而我陸委會駐港官員過去與港府間的默契，亦受到更嚴苛的檢視，致使代理處長高銘村等人無法取得工作簽證已然返臺。在北京以「港區國安法」在港成立國安委，以中聯辦主任駱惠寧擔任名義上國安委顧問，實際直接統領港府後，未來臺港關係將必然視為兩岸關係的延伸。後續港府如何對待我駐港機構，將成兩岸關係的試溫計，我駐港辦事處能否維持目前的服務功能，抑或是較目前現有業務更加限縮，是否持續不予續期我駐港人員的工作簽證，亦拒絕我方新派的事務性人員，使我駐港辦事處無以為繼，殊值我政府謹慎以對。