

维护国家安全的法律制度和执行机制的决定

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

(二〇二〇年五月二十八日第十三届全国人民代表大会第三次会议通过)

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

2020年5月22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，毁损公共设施和财物，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困难。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，全国人大常委会法制工作委员会拟订了《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。维护国家安全同尊重保障人权，从根本上来说是一致的。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制度安排。这一制度安排，符合宪法规定和宪法原则，与香港基本法的立法宗旨和确立的有关制度是一致的，将有效地维护香港特别行政区国家安全，有力地巩固和拓展“一国两制”的法治基础、政治基础和社会基础。

决定草案正文部分共有7条。第一条，阐明国家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；强调采取必要措施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，依法防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。第二条，阐明国家坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干预香港特别行政区事务，采取必要措施予以反制。第三条，明确规定维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任；强调香港特别行政区应当尽早完成香港基本法规定的维护国家安全立法，香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据有关法律的规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。第四条，明确规定香港特别行政区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制；中央人民政府维护国家安全的有关机关根据需要在香港特别行政区设立机构，依法履行维护国家安全相关职责。第五条，明确规定香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区履行维护国家安全职责、开展国家安全教育、依法禁止危害国家安全的行为和活动等情况，定期向中央人民政府提交报告。第六条，明确全国人大常委会相关立法的宪制含义，包括三层含义：一是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，全国人大常委会将据此行使授权立法职权；二是明确全国人大常委会相关法律的任务是，切实防范、制止和惩治发生在香港特别行政区内的任何分裂国家、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；三是明确全国人大常委会相关法律在香港特别行政区实施的方式，即全国人大常委会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。第七条，明确本决定的施行时间，即自公布之日起施行。

全国人民代表大会根据新的形势和需要作出的上述制度安排，包括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，进一步贯彻落实了宪法和香港基本法的有关规定。香港特别行政区根据香港基本法第23条规定仍然负有维护国家安全的宪制责任和立法义务，应当尽早完成维护国家安全的有关立法。任何维护国家安全的立法及其实施都不得同本决定相抵触。

本决定作出后，全国人大常委会将会同有关方面及早制定香港特别行政区维护国家安全的相关法律，积极推动解决香港特别行政区在维护国家安全制度方面存在的突出问题，加强专门机构、执行机制和执法力量建设，确保相关法律在香港特别行政区有效实施。

《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)》和以上说明，请审议。

新华社北京5月28日电

国务院港澳办发言人就全国人大通过涉港决定发表谈话

“一国两制”的根基更加牢固 香港的前途更加光明



▲5月28日，第十三届全国人民代表大会第三次会议在北京人民大会堂闭幕。
新华社记者 丁海涛摄

区事务的活动，对于香港市民依法享有的各项权利和自由不构成任何影响。香港维护国家安全立法对实施危害国家安全行为的极少数人而言是高悬利剑；对于香港广大居民来说是制度保障。

发言人表示，此次全国人大及其常委会根据宪法和基本法的有关规定，行使国家立法权，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，是坚守依法治国、依法治港原则的重要体现。中央政府严格按照宪法和基本

法办事的决心和诚意无可置疑。下一步，有关香港维护国家安全的立法工作和执法行动，都将严格依法行事，严格遵守法定的职权，严格遵循法定的程序。香港维护国家安全立法完成后，香港特别行政区依法享有的高度自治权不会改变，独立的司法权和终审权不会改变。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全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爱香港，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开展有关立法工作。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。

第十三届全国人民代表大会第三次会议审议了全国人民代表大会常务委员会关于提请审议《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)》的议案。会议认为，近年来，香港特别行政区国家安全风险凸显，“港独”、分裂国家、暴力恐怖活动等各类违法活动严重危害国家主权、统一和领土完整，一些外国和境外势力公然干预香港事务，利用香港从事危害我国国家安全的活动。为了维护国家主权、安全、发展利益，坚持和完善“一国两制”制度体系，维护香港长期繁荣稳定，保障香港居民合法权益，根据《中华人民共和国宪法》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《中华人民共和国香港特别行政区基本法》的有关规定，全国人民代表大会作出如下决定：

一、国家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，坚持依法治港，维护宪法和香港特别行政区基本法确定的香港特别行政区宪制秩序，采取必要措施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，依法防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。

二、国家坚决反对任何外国和境外势力以任何方式干预香港特别行政区事务，采取必要措施予以反制，依法防范、制止和惩治外国和境外势力利用香港进行分裂、颠覆、渗透、破坏活动。

三、维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区的宪制责任。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。香港特别行政区行政机关、立法机关、司法机关应当依据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。

四、香港特别行政区应当建立健全维护国家安全的机构和执行机制，强化维护国家安全执法力量，加强维护国家安全执法工作。中央人民政府维护国家安全的有关机关根据需要在香港特别行政区设立机构，依法履行维护国家安全相关职责。

五、香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区履行维护国家安全职责、开展国家安全教育、依法禁止危害国家安全的行为和活动等情况，定期向中央人民政府提交报告。

六、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。

七、本决定自公布之日起施行。

新华社北京5月28日电