

## 論「總體國家安全觀」 對香港法治人權的侵蝕

虞 平\*

### 摘 要

自1997年回歸中國以來，香港一直面臨著「一國兩制」的挑戰。北京原寄望透過香港成熟的體制為中國大陸經濟振興提供國際資本支持，但又不願看到香港法治人權制度影響到中國共產黨在中國大陸的一黨專制。為此，回歸前十年裡，中共中央與香港在主權與治權問題上經常摩擦。此階段，中共雖對於香港多有不滿，但並未視其危及中國大陸的極權統治。但胡錦濤後期，中共開始將香港納入國家安全視野。自習近平主政以來，中共的國家安全觀發生了劇烈變化，將中共的「政治安全」作為國家安全的核心內容，創建了涵義廣泛的「總體國家安全觀」，並將香港的政治運動定義為危害中共國家安全事件，於2020年制定了毀壞人權與法治的《港區國安法》。本文從中共國家安全觀40年變遷歷史，解析了香港在這一安全觀下法治人權遭到逐漸侵蝕的脈絡，以期幫助讀者全面了解香港制度演變的深層原因及未來走向。

關鍵詞：總體國家安全觀、國家安全法、政治安全、一國兩制、人權、法治、全面管治權、主權與治權、意識形態、香港基本法。

---

\* 獨立學者，西雅圖華盛頓大學法學博士，曾任美國紐約大學法學院亞美法研究所研究員、美國律師協會全球法治項目中國主任。  
穩定網址：<http://publication.ias.simica.edu.tw/92314022.pdf>。



## 目次

引言	肆、「總體國家安全觀」語境下的《港區國安法》
壹、「主權和治權」典範：「一國兩制」設計的先天缺陷	伍、結語：香港研究的典範轉變及其未來
貳、中共「國家安全」概念的變遷	
參、「總體國家安全觀」對香港一國兩制承諾的逐步侵蝕	

## 引言

香港回歸中國已近四分之一世紀，學者們研究中國大陸和香港之間的互動多從憲政體制，或者說是「主權與治權」關係上著手，從而忽略了中國共產黨（以下簡稱：中共）的意識形態對香港的深遠影響。本文嘗試從過去40年來中共意識形態轉變之視角，探究香港自治權和人權急遽惡化的根源，特別是聚焦在中共有關國家安全意識的轉變上，冀以發現其與香港國家安全立法的內在關係。

上個世紀70年代末，隨著文化大革命（以下簡稱：文革）的結束、並與美國建交，中國開始了以經濟建設為中心的國策轉移。以鄧小平為首的領導人確定了改革開放的政策，共產黨意識形態有了巨大的調整，尤為令人矚目的是國家安全觀念的修正。在毛澤東時代，中國秉持的是所謂傳統國家安全觀，即：外部軍事威脅是國家安全的首要隱患。鄧小平為了將精力集中在經濟建設上，開始削減軍事開支，從毛澤東時代的傳統國家安全觀轉變到以「和平發展」為主軸的「新國家安全觀」。新國家安全觀認為：目前中國面臨的國家安全不再是傳統的外部軍事威脅，而是經濟發展不足帶來的國家安全問題。從中共第11屆三中全會宣布改革開放國策以降，直至胡錦濤執政前期，中共的國家安全觀幾無重大變化。

然而，在胡錦濤執政後期，面對全球經濟危機以及風靡中東和東歐的「顏色革命」，中共產生了執政安全的深刻焦慮。為了因應國內外新的局勢，胡錦濤開始轉入政治上的保守時期。習近平上臺以後，不僅秉承了胡錦濤的保守趨勢，而且變本加厲地壓制民間力量，包括對政治異見人士的打壓。2014年，習近平提出了一個全新的「總體國家安全觀」，成為其政治上全面倒退的重大理論基礎。

與此同時，自1997年回歸以來，香港「高度自治」過程也是一波三折。在經歷了2003年「第23條立法風波」，2007-08年的「特首普選之爭」，到2014年「占中運動」，以至於2019年的「反送中」抗議，中國對香港的態度也發生了根本性的轉變，從原先的高度自治到中共中央政府（以下簡稱：中央或中央政府）對香港實施「全面管治權」，最終於2020年6月30日通過了史無前例的《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：《港區國安法》），導致香港人權狀況急遽惡化。這一轉變和中共國家治理全面意識形態化下的「總體國家安全觀」形成了一個顯著的互動關係。

本文首先分析了「一國兩制」在憲政體制上的先天缺陷，然後通過對過去40年中共「國家安全」觀念的轉變這一角度解讀香港法治與人權遭到嚴重侵蝕的根本原因，尋找香港問題與中國內政變化之間的微妙關係。鑒於篇幅限制和行文方便，本文在討論「國家安全」觀念時，無意全面描述分析其對中國外交、軍事和其他方面的影響，而僅僅限於理解其對香港法治和人權狀況惡化的內在關聯<sup>1</sup>。

---

1 有關《港區國安法》對香港人權侵蝕的全面分析參見：LYDIA WONG & THOMAS E. KELLOGG, HONG KONG'S NATIONAL SECURITY LAW: A HUMAN RIGHTS AND RULE OF LAW ANALYSIS, GEORGETOWN CENTER FOR ASIAN LAW (Feb. 2021), <https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2021/02/GT-HK-Report-Accessible.pdf>; 另參見Amnesty International, *Hong Kong: In the Name of National Security — Human Rights Violations Related to the Implementation of the Hong Kong National Security Law* (June 2021), <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/ASA1741972021ENGLISH.pdf>; National Democratic Institute, *Revoked Promises: Hong Kong in Crisis* (Apr. 2021), <https://www.ndi.org/>

另外需要說明的是，在討論中國問題時常常存在著幾個不同的概念，即：中共與中華人民共和國（或中國）。長期以來，中國黨政不分，尤其是自習近平執政以來，國家機構與中共機構逐漸融合，國家政策附庸在中共政策之上，為此，本文所使用的中共、中華人民共和國或者中國等詞具有同等含義，只是由於不同語境和上下文對應以不同名詞而已，特此申明。

## 壹、「主權和治權」典範：「一國兩制」設計的先天缺陷

1984年12月19日，中英兩國政府在北京簽署了《中華人民共和國政府和大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府關於香港問題的聯合聲明》（以下簡稱：《聯合聲明》），正式確立了香港於1997年7月1日回歸中國大陸，之後歷經近6年時間，至1990年4月4日，全國人民代表大會正式表決通過《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱：《基本法》），從法律上確立了香港特別行政區的獨特地位。

《聯合聲明》及其附件與《基本法》雖然確定了香港特別行政區與中國大陸其他區域不同，享有高度自治權。但是從國際法角度和憲政體制上說，這兩個文件均沒有解決香港未來治權的具體內涵問題，可以說是留下了法律上先天缺陷。從國際法角度而言，《聯合聲明》為香港未來體制在多大程度上提供了國際法保障，學界長

---

sites/default/files/NDI%20April%202021%20Report%20-%20Revoked%20Promises\_Hong%20Kong%20in%20Crisis.pdf.

自由之家（Freedom House）在美國國會美中經濟安全審查委員會（USCC）聽證會的書面發言，見Angeli Datt, *The Impact of the National Security Law on Media and Internet Freedom in Hong Kong*, FREEDOM HOUSE (Sept. 8, 2021), <https://freedomhouse.org/article/impact-national-security-law-media-and-internet-freedom-hong-kong>.

期爭論不休<sup>2</sup>。有學者認為，根據《聯合聲明》條款，中國不能單方面改變對香港的承諾<sup>3</sup>，而另一些學者則認為回歸以後，香港問題純屬中國內政，中國的國際義務僅限於1997年回歸之前，這一立場也反映在中國政府於2019年斷然否決英國在香港回歸後對香港管治問題有任何發言權的立場上<sup>4</sup>，變相否定了《聯合聲明》的國際條約性質，或者至少是否定了該條約的1997年之後現實國際法意義。

另一方面，從憲政體制上看，中央和香港的關係存在著懸而未決的問題。有學者認為香港的高度自治權是由《中華人民共和國憲法》（以下簡稱：《憲法》）和《基本法》共同規制的，因此任何對香港自治權的改變均需要對《憲法》及《基本法》進行修改。《基本法》序言規定：

根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區，並按照「一個國家，兩種制度」的方針，不在香港實行社會主義的制度和政策。國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在中英聯合聲明中予以闡明<sup>5</sup>。

- 
- 2 1984年11月6日，吳學謙國務委員兼外交部長在向全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱：全國人大常委會）做的有關中英香港問題協議說明時指出：「從廣義上說，『聯合聲明』也是國際條約的一種形式，同樣具有國際法效力和法律約束力。」見中華人民共和國國務院公報，1984年第28號（總號449），頁954，吳學謙委員發言（1984年）。另曾華群教授曾指出，《憲法》是香港高度自治權的第一級法律來源，而《聯合聲明》則是第二級的法律來源。見曾華群，香港特別行政區高度自治權芻議——對外事務實踐的視角，比較法研究，2002年第1期，頁90（2002年）。
  - 3 參見韓大元，論香港基本法上「國家」的規範內涵，中外法學，2020年第1期，頁24（2020年）；另見王叔文編，香港特別行政區基本法導論，2版，頁84（1997年）。
  - 4 2017年6月30日，中國外交部發言人陸慷公然否定《聯合聲明》的法律效力，稱：「現在香港已經回歸祖國懷抱20年，《中英聯合聲明》作為一個歷史文件，不具有任何現實意義，對中國中央政府對香港特區的管理也不具備任何約束力。」參見觀察：中英聯合聲明「失效」 中共承諾價值幾何？，BBC NEWS 中文，2017年7月1日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-40471315>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。
  - 5 《基本法》序言第2段。參見韓大元（註3）。

序言該段明白無誤地說明在香港不適用中國大陸的社會主義制度和政策，因此有學者認為《憲法》中有關政治、社會、經濟體制的條款均不適用於香港<sup>6</sup>。甚至有人認為，《憲法》唯一和香港發生關係的只是第31條，其餘條款均不適用<sup>7</sup>。耐人尋味的是《基本法》序言該段在提到「國家對香港的基本方針政策」時，引用了中英《聯合聲明》作為依據，足見中國政府從某種程度上對於「高度自治權」的定義認可了國際條約（《聯合聲明》）依據<sup>8</sup>。

《聯合聲明》對於香港的基本制度和政策洋洋灑灑12條，規定了香港特別行政區享有行政管理權、立法權及獨立的司法權，並特別表明香港的司法終審權，以區隔中央與地方權力，這些制度性安排50年不變<sup>9</sup>。需要注意的是：有關50年不變的聲明沒有附加任何先決條件。顯然，中央政府的初衷是想以國際條約的方式將香港的法律地位固定下來，安撫香港人對於回歸的焦慮。為了進一步釐清香港回歸後的制度和政策，聲明在「附件一」中詳細列舉了香港體制的細節，更遺世人以香港相對獨立和區別於中國大陸制度的深刻印象。

從《憲法》上看，第31條僅僅是個授權性條款，規定了中央政府可以設立特別行政區，對特別行政區制度並無實質規定，這一條款的授權性質也引起學界的爭論。一些學者認為該條可以說明香港特別行政區所有權力來源於中央授權，既然是授權，就意味著可以收回，為中央干預香港提供法理依據<sup>10</sup>。這一觀點最終完整地體現

---

6 見韓大元（註3）。

7 見韓大元（註3），頁24。另有關中華人民共和國《憲法》在香港如何適用，參見Hualing Fu & Richard Cullen, *National Security Law in Hong Kong: Quo Vadis — A Study of Article 23 of the Basic Law of Hong Kong*, 19 UCLA PAC. BASIN L.J. 185, 205-08 (2002).

8 《基本法》序言第2段。

9 《基本法》第5條。

10 見葉海波，「全面管治權」理論探析，「一國兩制」研究，2018年第4期，頁99（2018年）。

在2014年國務院頒布的《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書（以下簡稱：《白皮書》）中。而另外一些學者則認為《憲法》授權的目的是確定特別行政區不適用《憲法》其他條款，因此不存在該條是香港「高度自治權」唯一來源問題，需要結合《聯合聲明》和《基本法》的具體規定來界定香港的「高度自治權」<sup>11</sup>。

然而，《基本法》和《聯合聲明》對地方和中央關係部分語焉不詳。究竟中央與香港屬於分權關係，還是香港特別行政區權力皆由中央授權？《憲法》中哪些制度在香港不適用？僅僅是經濟社會制度，還是也包括相應的政治制度，例如保障公民參政權和基本言論和人身自由權的那些條款？對這些重要問題的答案，無論是《憲法》、《基本法》還是《聯合聲明》均付諸闕如<sup>12</sup>。如前所述，由於中共在談判過程中堅持主權毋庸討論的立場，如果給香港自治權進行界定將不可避免地涉及到對主權範圍的定義，而一旦確定主權範圍，可能會造成香港人的擔憂，因此當初中央對於香港「高度自治權」採取的模糊立場是基於一種長遠戰略考量，也為香港後來的諸多政治紛爭和與中央的摩擦埋下了伏筆。這些摩擦特別表現在2003年《基本法》第23條立法、歷次普選改革，以及2019年「反送中」立法問題上。法律上的模糊表達是口雙刃劍，既使得香港民主派在爭取自治和政治權利上有空間和中央討價還價，又導致中共得以從原先的相對尊重香港自治權、自我克制的立場<sup>13</sup>到對香港行使「全面管治權」，以至於頒布扼殺個人權利的《港區國安法》的轉變過

11 同前註。

12 即使是中國官方學者中對香港問題最有影響力的北京大學強世功教授也認為，「一國兩制」設計上有對「國家建構」不足的地方，是引起中央和香港理解誤差的原因之一，見強世功：中國的憂鬱：香港的「去殖民化」問題與國家主權建構，愛思想，2019年11月20日，<http://www.aisixiang.com/data/119116-4.html>（最後瀏覽日：2022年2月9日）（筆者按：此文節選自強世功，中國的憂鬱，收於：中國香港（2010年）。香港學者對「一國兩制」在《憲法》適用上的缺陷亦有討論，see Fu & Cullen, *supra* note 7.

13 同上，見強世功（註12）。

程中，每一步都可以尋出牽強附會的法理基礎。雖說中共的種種做法違背世界潮流，嚴重侵害了香港人民的基本權利，但歸根結底，當初「一國兩制」設計的先天不足種下了香港體制不穩、自治權不保的禍根。

## 貳、中共「國家安全」概念的變遷

在「高度自治權」先天不足、缺乏穩定保障情況下，香港內部政治和人民基本權利就不可避免地受到來自中央的影響，尤其是在中共意識形態不斷演變過程中。需要說明的是，中國從來就不是一個法治國家，共產黨獨攬國家權力。雖然過去40年裡，在共產黨專制框架內，中國頒布了很多法律，確實對政府的行政權力，尤其是地方權力有了一些法律上的限制，民眾在不涉及政治敏感話題上也有了相對的批評和監督政府的空間。但是，一黨專政使得國家治理和人民享受權利的程度端賴共產黨政策的鬆緊。這也是為什麼不同的領導人執政期間中國的人權狀況有巨大差別的原因。因此，研究香港問題必須要探討中國政治生態的衝擊和影響。其中，與香港息息相關的是中共有關「國家安全」概念的變遷。

毛澤東時代中國秉承了傳統國家安全觀念。即：國家安全的最大威脅來自外部軍事干涉，特別是美蘇兩個超級大國。這也是為什麼中國在國民經濟極度困難的情況下，依舊花費大量的國內生產總額（Gross Domestic Product, GDP）發展軍事力量，甚至在上個世紀60年代還成功研發了核武器<sup>14</sup>。

---

<sup>14</sup> 有關中國在軍事方面的投入，參見：中華人民共和國國防部，中華人民共和國國防白皮書（1998年），該白皮書聲稱，中國的國防支出自1978年占國內生產總值的4.63%降至1997年1.09%。而有學者指出，中國的國防支出從1978年的占政府支出15%減少到1990年僅占9%，見凌勝利、楊帆，新中國70年國家安全觀的演變：認知、內涵與應對，國際安全研究，2019年第6期（2019年）。



文革結束後，鄧小平確定了「非傳統國家安全觀」<sup>15</sup>，將國策中心轉向經濟建設，在國家安全觀念上也是以「和平發展」為主軸，引進外資發展經濟，還於80年代中後期進行了大規模裁軍<sup>16</sup>，中國進入了經濟建設發展時期。而和平發展的根本條件就是需要社會穩定，在鄧小平時代有句名言「穩定壓倒一切」就是這個原理。但是，在共產黨執政問題上，鄧小平等領導人從來沒有過動搖，為了政權的永續，中共不僅在各類場合強調共產黨執政的重要性，還將堅持共產黨領導的「四項基本原則」<sup>17</sup>寫入了1982年的《憲法》，成為《憲法》的基本準則。

進入江澤民時代，中共在延續「新國家安全觀」的基礎上做了微妙的調整，從單邊安全轉變成共同安全，即強調通過全球合作，促進國家安全。江澤民的觀點集中表現在他於1999年參與日內瓦裁軍大會的講話上：

新安全觀的核心，應該是互信、互利、平等、合作。各國相互尊重主權和領土完整、互不侵犯、互不干涉內政、平等互利、和平共處五項原則以及其他公認的國際關係準則……只有建立新的安全觀和公正合理的國際新秩序，才

---

15 見凌勝利、楊帆（註14）。

16 鄧小平於1985年5月間召開的軍委會會議上宣布，中國將裁軍100萬，見中華人民共和國國務院新聞辦公室，中國的軍備控制與裁軍白皮書，1995年11月，[https://media.nti.org/pdfs/7b\\_2.pdf](https://media.nti.org/pdfs/7b_2.pdf)（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

17 見中國1982年《憲法》序言規定：「中國各族人民將繼續在中國共產黨領導下，在馬克思列寧主義、毛澤東思想指引下，堅持人民民主專政，堅持社會主義道路……」這個憲法表述來自於鄧小平1979年3月30日在理論務虛工作會上提出的「四項基本原則」，就是：堅持社會主義道路，堅持人民民主專政，堅持中國共產黨領導，堅持馬列主義和毛澤東思想，並認為「四項基本原則」的核心是堅持共產黨領導。參見鄧小平在這樣的歷史背景下提出了必須堅持的「四項基本原則」，祖國網，2021年1月20日，<https://www.zgzs.com.cn/index.php/Article/detail/id/75518.html>（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

能從根本上促進裁軍進程的健康發展，使世界和平與國際安全得到保障<sup>18</sup>。

可見「新國家安全觀念」對於國家安全的解讀超越了單個國家的安全，它提出了互利合作，共同安全的新概念。當然，江澤民一刻都沒有忘記共產黨政權的安全，他在各種場合一直強調要警惕西方對中國和平演變的企圖，繼承鄧小平的四項基本原則。儘管如此，他依舊將國家安全定義成主要是外部安全隱患及其對國內經濟建設的威脅。值得注意的是，江澤民領導的中共對國際社會以及普世價值觀持某種認同的立場。在江澤民時代，中國簽署了聯合國的兩個主要國際人權公約：《公民權利和政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）和《經濟、社會、文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights），甚至還批准了後一公約，並推動相應的立法和司法改革，包括廢除一些與國際準則相衝突的制度，例如收容審查和收容遣送等行政羈押措施。

胡錦濤執政標誌著中國進入了相對弱化的集體領導模式。最高領導層事權分散，各級政府行政權力坐大，政令往往無法下達。由於社會矛盾的加劇，多地出現了大規模的示威活動，這對於中共政權產生了極大的威脅。從國際上看，東歐出現的顏色革命以及阿拉伯國家的政權更迭，導致中共政權不穩的焦慮心理；而在少數民族政策上，出現了新疆和西藏等地區政局不穩和恐怖襲擊事件，社會群體性事件層出不窮，都加深了胡錦濤執政後期的政權危機感。

胡錦濤在其執政之初對江澤民的各項政策蕭規曹隨，包括國家安全觀。但是進入執政後期，他開始修正江澤民的既定政策，提出

---

18 江澤民，建立適應時代需要的新安全觀——在日內瓦裁軍談判會議上的講話，清華大學黨建網，1999年3月26日，<https://www.dangjian.tsinghua.edu.cn/info/1021/4460.htm>（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

了「科學發展觀」。在國家安全問題上，拋出了「綜合國家安全觀」。該觀點最大的變化就是開始在國家安全概念裡摻入了國內安全的內容，在傳統的國家主權外部安全之外，加入了糧食安全、氣候安全、公共衛生安全、金融安全等非傳統國家安全內容，在國際合作中提出綜合安全、共同安全和合作安全<sup>19</sup>。在執政權方面，胡錦濤強調防止和平演變的急迫性，並開始了強力打壓少數民族和政治異議人士，其中著名的就是對諾貝爾和平獎得主劉曉波領導的「08憲章運動」的鎮壓和對新疆少數民族的暴力彈壓，以及對民間力量的整肅。同時，胡錦濤執政晚期還採取了嚴厲的意識形態控制措施，包括在高校和文化領域抵制西方價值觀的影響，執政路線陷入保守，在國家安全問題上，他將江澤民「新國家安全觀」中的國際合作一詞改成了「協作」<sup>20</sup>。

2012年，習近平掌權後很快就提出了以「政治安全」為根本的「總體國家安全觀」的全新概念。2014年4月15日在第一次中央國家安全委員會成立的會議上，習近平提出：

當前我國國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，走出一條中國特色國家安全道路<sup>21</sup>。（引文內粗體為本文強調）

---

19 胡錦濤，同舟共濟 共創未來——在第六十四屆聯大一般性辯論時的講話，中國常駐聯合國代表團，2009年9月23日，<https://www.un.org/zh/focus/hujintao/ga.pdf>（最後瀏覽日：2022年2月9日）；另見凌勝利、楊帆（註14）。

20 見凌勝利、楊帆（註14）。

21 參見：習近平：堅持總體國家安全觀 走中國特色國家安全道路，中國共產黨新聞網，2014年4月15日，<http://cpc.people.com.cn/n/2014/0415/c64094-24899781.html>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

該定義第一次提出以內政利益——政治安全（共產黨執政安全）——為國家安全的根本，史無前例地將中共政權永續納入國家安全範疇，也澈底地將政黨利益與國家利益視為一體，同時列舉了國家安全不同形態，中共的國家安全概念在新的「總體國家安全觀」理論下，已經淪為維護一黨一己私利之工具<sup>22</sup>。2015年1月23日，中共中央制定了《國家安全戰略綱要》，雖然《國家安全戰略綱要》並未全文公布，但是新聞報導指出《國家安全戰略綱要》明確了「必須毫不動搖堅持中國共產黨對國家安全工作的絕對領導，堅持集中統一、高效權威的國家安全工作領導體制。<sup>23</sup>」除了新成立的國家安全委員會外，還要進一步打造國家安全的專業隊伍。

隨後，根據新的國家安全理念，中國於2015年7月1日頒布了《中華人民共和國國家安全法》（以下簡稱：《國家安全法》），正式從法律上將「政治安全」定位為「國家安全」之根本，澈底改變了建立在1993年《中華人民共和國國家安全法》基礎上的國家安全制度<sup>24</sup>。將國家安全工作定義為：「統籌內部安全和外部安全、國土安全和國民安全、傳統安全和非傳統安全、自身安全和共同安全。<sup>25</sup>」

《國家安全法》還列舉了很多傳統上視為內部事務和政黨政治的「國家安全」事項，習近平在2014年4月15日第一次國家安全委員會會議上提出的11種國家安全<sup>26</sup>，後來出版的國家安全委員會的

---

22 Jude Blanchette, *Ideological Security as National Security*, CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) (Dec. 1, 2020), <https://www.jstor.org/stable/resrep27056>.

23 見儲信豔，政治局會議通過《國家安全戰略綱要》，人民網，2015年1月25日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0125/c1001-26445047.html>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

24 《國家安全法》於2015年7月1日頒布生效，第3條規定：「國家安全工作應當堅持總體國家安全觀，以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，維護各領域國家安全，構建國家安全體系，走中國特色國家安全道路。」

25 《國家安全法》第8條第2款。

26 習近平在第一次國家安全會議上的講話報導，11種國家安全包括了：政治安

宣傳資料裡擴大到16種國家安全，總體國家安全觀成為中共治理國家的一個最新發明<sup>27</sup>。

有學者認為，「政治安全」包含了三個核心部分，即：政治思想安全、政治制度（共產黨執政這一事實）安全以及政治活動的安全。有學者總結，總體國家安全觀中的「政治安全」歸根結底就是要維護中共的執政地位安全，就是要維護中國特色的社會主義制度<sup>28</sup>。

由於中共有關總體國家安全的具體描述多屬於內部文件或國家機密，並未公布於眾，我們只能從接觸過相關文件的學者文章和講話中窺得一斑。據中共中央黨校學者廣受關注的一篇文章指出：總體國家安全觀中非常重要的一個部分就是意識形態的安全<sup>29</sup>。該文認為，意識形態具有重要的維護國家安全功能，是實現國家利益的重要手段，也是維護國家安全的重要屏障。該文還分析了中國面臨的意識形態外部和內部挑戰，強調如何解構西方的普世價值觀，建構中共自己的主流意識形態。這些描述均參照了高層文件，當然也摻雜了作者自己的觀點。這些觀點與中共長期以來堅持的控制意識形態的措施完全吻合，也印證了總體國家安全觀的提出彰顯了輿論控制對於維護中共政權的必要性<sup>30</sup>。而作為中共近年來最為重要的

---

全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系，見註21。

27 國家安全委員會辦公室編輯的《國家安全讀本》加入了海外利益安全、太空安全、深海安全、極地安全、生物安全，將國家安全範圍擴大到了16種；參見全民國家安全教育日 關於國家安全知識你了解多少？，新華網，2021年4月14日，[http://www.xinhuanet.com/legal/2021-04/14/c\\_1127329200.htm](http://www.xinhuanet.com/legal/2021-04/14/c_1127329200.htm)（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

28 見凌勝利、楊帆（註14）。

29 見唐愛軍，總體國家安全觀視域中的意識形態安全，社會主義研究，2019年第5期（2019年）。有關中共如何加強意識形態控制歷史：參見房正宏，新中國70年黨管意識形態工作的基本經驗，理論與改革，2019年第3期（2019年）（筆者按：全文可見於中國社會科學網，2019年5月16日，[http://fund.cssn.cn/zxx/zggcd\\_zxx/201905/t20190516\\_4896445.shtml](http://fund.cssn.cn/zxx/zggcd_zxx/201905/t20190516_4896445.shtml)）。

30 見唐愛軍（註29）。

標誌性文件——中國共產黨第十九次全國代表大會政治報告也多次提及總體國家安全觀，並將其放在對內和對外政策中加以闡述，凸顯了總體國家安全觀在中共治理過程中的重要地位<sup>31</sup>。這些政策還具體落實到了行動上，2013年，中共即頒發文件強調意識形態控制的「七不講」<sup>32</sup>，隨後還要求黨員不能妄議大政，以及加強對網路資訊自由的控制<sup>33</sup>。

總之，中共的「總體國家安全觀」自2014年首次提出以來，經過官方文件多次修正表述，將國家安全與政權合法性緊密結合，造成嚴重的黨政不分和以黨代政。習近平上臺之後試圖通過向毛澤東時代的傳統回歸，增強中共執政的合法性，做法上除了遵循毛澤東時代的「黨領導一切」的總體方針<sup>34</sup>，還通過宏觀上加強意識形態

31 十九大報告分別在「社會治理」和「方略」之中，適用總體國家安全觀既談到了國內政權安全，也談到了對外交往與國防建設。參見習近平：決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告，新華社，2017年10月27日，[http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content\\_5234876.htm](http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm)（最後瀏覽日：2022年2月9日）（以下簡稱：習近平十九大報告）。

32 見2013年中共中央頒布的九號文件，要求在高校實行「七不講」政策，即要求大學老師不講普世價值、新聞自由、公民社會、公民權利、黨的歷史錯誤、權貴資產階級、司法獨立。參見中國共產黨的《九號文件》，壯闊台灣，<https://forward.org.tw/ccp-document-nine/>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

33 中共2015年修改其《中國共產黨紀律處分條例》後，於第46條增加一條禁止黨員「妄議黨中央大政方針的」條款，並對一些高級幹部做了公開處分。此一規定被廣泛地採用，實際適用於普通民眾，也成為網路監控的內容之一。參見：社評：新疆處理「妄議首案」，這樣說太簡單，環球網，2015年11月3日，<https://opinion.huanqiu.com/article/9CaKrnJR7Za>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

34 「黨領導一切」作為一個原則最早來源於中共尚未奪取政權的1940年，當時為了強化共產黨在其統治區域的權力，提出了這一原則。中華人民共和國成立後，中共領導人多次強調黨組織在政府以及社會單位的重要性。1962年，毛澤東在一次黨內會議上公開提出了「黨政軍民學，東西南北中，黨領導一切」的口號。參見：趙剛印，「黨政軍民學，東西南北中，黨是領導一切的」，55年前毛澤東最初是怎麼說的？，上觀新聞，2017年10月22日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=68780>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。習近平上臺後，重提這一原則，並在2015年2月2日在對省部級領導幹部的講話中正式提出同樣的口號，這一原則後來為十九大政治報告所確認。參見中共官方刊物《求是》雜誌整理的習近平講話：習近平，毫不動搖堅持和加強黨的全面領導，求是網，

的控制和從社會治理上滲透入社會基層組織控制之外，並別出心裁創造了涵蓋內部安全的「總體國家安全觀」，顛覆了國際公認的關於「國家安全」僅指主權國家外部安全威脅的概念<sup>35</sup>，也給國際社會在與中國交往中，涉及到國家安全問題帶來了極大的困惑，造成其很多不必要的外交困難。

而香港作為相對獨立於中國政治的實體，長期以來保持言論自由和結社自由，對於中國大陸的批評很大程度上影響著中國大陸民眾，發生在香港的民主運動也牽動著很多中國大陸民眾的心，加上香港的政改運動得到了國際社會的支持，在中共眼裡，香港已經成為反共的意識形態基地，並有國際社會的背景，對中共政權構成巨大威脅。最終，在中共的「總體國家安全觀」的影響下，一國兩制在香港的實踐極大地偏離了中共的初衷（通過香港的高度自治達到保持香港的經濟繁榮），而在香港推行新的《港區國安法》不僅嚴重損害了香港人民的基本自由權利，還將中國和香港拖入了極其不利的國際環境<sup>36</sup>。

---

2021年9月15日，[https://www.cauc.edu.cn/\\_local/6/D6/FC/B48F11CEADDA87BC07480398C0C\\_5F3FA6B9\\_C814C.pdf](https://www.cauc.edu.cn/_local/6/D6/FC/B48F11CEADDA87BC07480398C0C_5F3FA6B9_C814C.pdf)（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

35 例如，權威的大百科全書網站定義「國家安全」為「國家具有能力抵禦外部威脅」，以及「一國廣大民眾對國家有軍事能力和有效政策保護國家利益不受外敵威脅的信心」，see *An Introduction To National Security*, ENCYCLOPEDIA (2005), <https://www.encyclopedia.com/reference/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/introduction-national-security>; Kim R. Holmes, *What Is National Security?*, HERITAGE FOUNDATION (Oct. 7, 2014), <https://www.heritage.org/military-strength-essays/2015-essays/what-national-security>.

36 例如美國和歐盟因《港區國安法》的頒布實行而取消了對香港的優惠待遇。

### 參、「總體國家安全觀」對香港一國兩制承諾的逐步侵蝕

大量證據表明：自2014年「總體國家安全觀」面世以來，中共對香港問題的處理越來越偏重從國家安全角度出發，特別是將香港政改以及抗議活動視為中國「國家安全隱患」，最終導致2020年6月30日直接干預，以全國立法形式頒布了《港區國安法》。如果說，2014年總體國家安全觀出現之前，中央與香港關係的互動模式是基於《基本法》和《聯合聲明》中表述的主權和治權的消長，此後則主要是受到中央「國家安全」意識形態影響之互動模式。

香港回歸以來，我們可以大致將中央政府與香港互動關係劃為三個階段，其中每一階段的變化無不與中共的國家安全觀念改變有關。第一階段為「主權」與「治權」的緊張期，第二階段則為胡錦濤的「綜合安全觀」提出，國內意識形態收緊期，第三階段則為「總體國家安全觀」落實期，包括《白皮書》提出了中央對香港的「全面管治權」和2020年6月30日頒布《港區國安法》。

表1 中共「國家安全觀念」變化與中央對香港政策轉變互動圖

國家安全觀念不同階段的變動	中共的國家安全觀念	香港政改大事	中央對香港政策措施
第一階段：1997-2008年左右，江澤民主政時期至胡錦濤執政前期	新國家安全觀：遵循鄧小平提出的以和平建設為主軸的觀念，外部威脅不再是主要問題。與毛澤東時代的傳統國家安全觀相區別。	• 2003年第23條立法風波。	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999年人大常委會就香港居住權釋法。</li> <li>• 2004年人大常委會對《基本法》關於選舉制度改革的程序進行釋法。</li> <li>• 2004年人大常委會決</li> </ul>



			<p>定2007年特首和2008年立法會不實行普選。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2005年人大常委會對於特首補選任期進行釋法。</li> <li>• 2007年人大常委會決定2012年特首和立法會不實行普選。</li> </ul>
<p>第二階段： 2008-2012年，胡錦濤主政</p>	<p>綜合安全觀：除了傳統國家安全觀外，也包含了屬於內政的部分，例如氣候變化、糧食安全、能源資源安全、公共衛生安全。即使如此，綜合安全觀依舊以國家主權、外部軍事威脅為基礎的安全觀。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2012年反國民教育運動。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2010年人大常委會公布特首選舉方案和立法會選舉方案。</li> <li>• 2011年人大常委會釋法（外國政府國家豁免權）。</li> <li>• 十八大報告對香港「高度自治權」提出國家安全考量<sup>37</sup>。</li> </ul>
<p>第三階段： 2013年至 今，習近平主政</p>	<p>總體國家安全觀：以中共「政治安全」為基本的涵蓋社會治理各方面的</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014年7月1日反對《白皮書》大遊行。</li> <li>• 2014年9月發生</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014年人大常委會決定2016年立法會不實行普選、對2017年特首選舉設置提名委員</li> </ul>

<sup>37</sup> 胡錦濤十八大政治報告第十節提出了所謂的一國兩制「基本宗旨說」：香港和澳門一國兩制的「根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。」全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治的方針，必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。參見：胡錦濤在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥》，人民網，2012年11月18日，<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151-10.html>（最後瀏覽日：2022年2月9日）（以下簡稱：胡錦濤十八大報告）。

	<p>安全觀，澈底偏離傳統的國家安全觀，將政黨利益與國家安全混為一談。</p>	<p>「占中運動」。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2016年旺角騷亂<sup>38</sup>。</li> <li>• 2019年，「反送中」立法爭議。</li> <li>• 2019年區議會改選，非建制派大勝。</li> </ul>	<p>會。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014年6月10日國務院頒布香港一國兩制《白皮書》，提出中央對香港的「全面管治權」。</li> <li>• 2015年1月23日中共中央政治局開會批准了《國家安全綱要》。</li> <li>• 2015年7月1日，頒布《國家安全法》，其中提及香港的國家安全問題。</li> <li>• 2016年人大常委會釋法（有關議員宣誓）。</li> <li>• 2017年中共十九大，將對香港「全面管治權」作為處理香港問題的基本策略，並放入中共全面治理國家的十四項方略之一<sup>39</sup>。</li> <li>• 2020年6月30日頒布《港區國安法》。</li> <li>• 2020年11月人大常委</li> </ul>
--	---	--	--

38 旺角騷亂雖然是由市場管理引發的市民抗議員警暴力，後來多人因暴力犯罪被判刑入獄。很多人將之視為香港占中運動後街頭抗議激烈化的一個體現。

39 參見習近平十九大報告（註31），報告第三章「新時代中國特色社會主義思想和基本方略」中，列舉了中共新時代執政的十四個基本方略，其中第十二項就是對「一國兩制」的描述，在談到香港澳門時強調「必須把維護中央對香港、澳門特別行政區**全面管治權**和保障特別行政區高度自治權有機結合起來」（引文內粗體為本文強調）。

			會決定對立法議員設立資格審查。 • 2021年3月，全國人大決定全面修改特首及立法會之選舉制度決定，確保「愛國者治港」。
--	--	--	---

資料來源：作者自製。

由上可見，自香港1997年回歸至2014年中國國務院頒布《白皮書》這段時間可以稱為「主權與治權緊張期」，此期間中央宣示對於香港擁有完整主權，治權則主要交由香港特區政府行使<sup>40</sup>。如前所述，這一階段中共對於國家安全的認識停留在基於保證國家領土與主權完整的「新國家安全觀」上：只要香港沒有出現主權危機，在治權上盡可能遵守「港人治港」的原則，中央就相對少地干預香港治權。這也是為什麼當2003年《基本法》第23條立法未果，中央同意了特區政府撤銷立法動議的重要原因。而於2007-08年有關直選產生的紛爭，中央也採取了相對溫和的做法，僅僅只是通過全國人大常委會做出決定的方式否決了香港民主派關於雙直選的主張。有學者認為，這反映了中央的克制態度<sup>41</sup>。這段時間，中央對香港的基本立場繼續沿著鄧小平當初承諾的回歸後，香港「舞照跳、馬

40 有關治權交由香港行使的說法來源於1983年鄧小平會見英國前首相希思（Edward Heath）時的談話。彼時，鑒於英國在1982年前四輪談判時向中方表達希望用主權換取在香港的治權，鄧小平請希思轉告英國政府，沒有治權的主權是不完整的主權，「治權可以交給港人，但不是英國人，不然就不是『一國兩制』，而變成『兩國兩制』了。」參見：謝苗楓，香港回歸後「馬照跑，舞照跳」，南方日報，2009年8月31日，[http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2009-08/31/content\\_6777074.htm](http://epaper.southcn.com/nfdaily/html/2009-08/31/content_6777074.htm)（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

41 見強世功（註12）。有香港學者對於回歸6年後做了總結，認為中央對香港基本保持了容忍態度，see Yiu-Chung Wong, "One Country" and "Two Systems": Where Is the Line?, in ONE COUNTRY, TWO SYSTEMS IN CRISIS: HONG KONG'S TRANSFORMATION SINCE THE HANDOVER 9 (Yiu-Chung Wong ed., 2004).

照跑」的方針<sup>42</sup>。江澤民更是提出了「井水不犯河水」理論，強調了香港與中國大陸事務的相對區隔和獨立性<sup>43</sup>。胡錦濤執政延續江澤民的路線，只是在後期政權危機感加強後，才出現收緊意識形態，政策左轉，並提出了「綜合安全觀」，對香港治理上突出了維護國家主權和安全的要求<sup>44</sup>。

隨著習近平上臺，中共意識形態發生了全面急速左轉，開始強調共產黨執政安全問題。在國際方面，美國的新亞洲政策也增加了中共的不安全感，於是在國家安全方面出現了新思路。2014年4月15日第一次國家安全委員會開會，正式提出了「總體國家安全觀」，香港的問題被提到了「威脅國家安全」的高度。緊接著，2014年6月10日，中國國務院發表了有關「一國兩制」在香港實踐的《白皮書》，在列舉了一些中央對香港的各项支持及香港回歸以來的成就後，《白皮書》話鋒一轉，強調一國兩制的實踐在香港繼續實行的前提「必須從維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定的根本宗旨出發」<sup>45</sup>。儼然視香港政爭及其與中央的摩擦關涉到「國家安全」利益——儘管這種衝突並非外部威脅。《白皮書》更是首次提出所謂中央對香港的「全面管治權」，主張中央政府在高度自治是授權性質的，可以隨時收回，並直接行使管理權。否定了香港有「剩餘權力」的空間<sup>46</sup>，消除了《聯合

---

42 見謝苗楓（註40）。

43 江澤民，香港必須有一個平穩的過渡期，中央政府駐港聯絡辦，1989年12月6日，[http://www.locpg.gov.cn/zyzc/2008-04/09/c\\_125991858.htm](http://www.locpg.gov.cn/zyzc/2008-04/09/c_125991858.htm)（筆者按：此文選自中共中央文獻編輯委員會編，江澤明文選（第一卷），頁80-83（2006年））。

44 胡錦濤十八大報告（註37）。

45 見《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書（全文），中華人民共和國國務院新聞辦公室，2014年6月10日，[http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1372801/1372801\\_4.htm](http://www.scio.gov.cn/tt/Document/1372801/1372801_4.htm)（最後瀏覽日：2022年2月9日）。該段話源於中共十八大政治報告《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥》，見胡錦濤十八大報告（註37）。

46 《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》白皮書（全文）（註45）強調了香港「高度自治權」不是固有的，其唯一來源是中央授權。而且，中央與香港不存

聲明》和《基本法》關於主權和治權界定的模糊空間，宣告香港高度自治的正式結束，引發了港人強烈抗議，並最終導致了香港民主派的「占中運動」。

與《白皮書》相呼應，2015年7月1日，中國頒布了《國家安全法》，以法律形式將「總體國家安全觀」加以確定。該法雖然對香港和澳門維護國家安全僅有一條簡略的規定，但是引起了各方的極大不安<sup>47</sup>。中國官方學者解釋說，雖然《國家安全法》沒有被列為《基本法》的附件，其條文不會直接適用香港，但是它的有關維護國家安全的原則是適用香港和澳門的，這是將香港和澳門直接列入《國家安全法》的重要原因<sup>48</sup>。

2019年初，香港特區政府因陳同佳案件<sup>49</sup>提出對於逃犯進行立法。由於該法案中允許將涉嫌犯罪的香港居民送到中國大陸進行審判，引起民眾對於可能導致的香港公民在中國大陸受審司法不公的憂慮。民主派抓住時機發起了反對修法的抗議，掀起了「反送中」運動。該抗議持續了數月，在街頭抗議中導致多人受傷，更有人自

---

在分權問題，因此也不存在香港擁有「剩餘權力」。見《白皮書》第五章「全面準確理解和貫徹『一國兩制』方針政策」。需要注意的是，此前雖有官方學者提出過，香港政治體制是「行政主導」型，但不涉及中央與香港的許可權劃分。據瞭解，中央對香港擁有「全面管治權」的理論在學者當中，特別是官方學者中多有討論，其中有北京大學的饒戈平、陳端洪、強世功等教授、中國社會科學院莫紀宏教授、清華大學王振民教授、深圳大學董立坤教授以及中國人民大學齊鵬飛教授等參與內部討論和研究。有關早期全面論述中央對香港管治權，參見董立坤，中央管治權與香港特區高度自治權的關係（2014年）；另見葉海波（註10）。

47 《國家安全法》第40條第3款規定：「香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任」。

48 見莫紀宏解讀新國家安全法 回應外媒三大熱點關切，中國網，2015年7月8日，<http://www.humanrights.cn/html/special/2015/0708/290.html>（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

49 香港公民陳同佳於2018年2月在臺灣旅遊期間殺害懷孕女友，並返回香港，臺灣警方發出通緝令追逃，引發了如何將陳引渡至臺灣受審問題。由於臺港之間並無引渡條約，香港特區政府於是提出修例，以為引渡逃犯依據，從而觸發香港反送中運動。

殺身亡，抗議人數達到百萬以上。香港特區政府於6月15日被迫宣布暫緩修例，但是運動並未終止，香港多個政治社會團體冀此為契機推動政改，繼續抗議，要求特首下臺，全面改革議會選舉。中央政府對於香港不斷高漲的抗議行動深感憂慮，並強力支持特區政府採取強硬手段。至10月，特區政府正式撤回《逃犯條例》立法，仍舊未能平息抗議。此後，中央政府經過一系列的措施，包括更換中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室（以下簡稱：中聯辦）人事，加強了對香港的控制力度<sup>50</sup>。中聯辦開始浮出檯面，脫離其傳統的低調風格，從原先中央在港聯絡機構，轉為督辦特區政府行使權力，代表中央全面介入香港內部事務的「太上政府」<sup>51</sup>。

2020年2月爆發全球新冠疫情，香港特區政府通過控制疫情的隔離措施，迫使香港民主派抗爭運動進入低潮。然而5月28日，全國人大突然宣布對香港直接立法之決定，以保護國家安全，6月30日，在未與香港特區政府及民間諮詢的情況下，全國人大常委會頒布了《港區國安法》，從法律上正式廢止了主權與治權的相對分離，也嚴重侵害了香港人民的自由民主權利。2021年3月，全國人大常委會通過決定，再次否決香港雙普選方案，提出新的特首與議會選舉方案，將香港全面管治權進一步牢牢掌握在中央的手中，香

---

50 2020年1月6日，中央政府突然撤換中聯辦主任，由曾任青海與山西省委書記的駱惠寧替代王志民，據稱是因為駱惠寧具有豐富的行政經驗，也表示了中央對於中聯辦未能阻止香港反送中抗議的不滿。為了加強對港工作，中國還任命了具有國家領導人身份的全國政協副主席夏寶龍為新任港澳辦主任，提升對港工作級別。見夏寶龍兼任國務院港澳辦主任 駱惠寧、傅自應兼任副主任，人民網，2020年2月13日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0213/c1001-31585425.html>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

51 有關中聯辦介入香港事務詳細報導見王霜舟、王月眉、儲百亮，北京強化公開統治，香港中聯辦走向前台，紐約時報中文網，2020年10月19日，<https://cn.nytimes.com/china/20201019/hong-kong-china-national-security-law/>（最後瀏覽日：2022年2月2日）。另見程翔，「兩辦聲明」違背了《基本法》22條的初衷——中聯辦奪權系列（上篇），眾新聞，2020年5月10日，<https://www.hkcnnews.com/article/29716/>「兩辦聲明」違背了《基本法》22條的初衷——中聯辦奪權系列（上篇）（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

港人民爭取雙普選的努力終遭挫折。被中共引以為傲的「一國兩制」憲法設計正式壽終正寢。

#### 肆、「總體國家安全觀」語境下的《港區國安法》

眾所周知，中共自1949年以來從未在中國大陸實行過真正的法治。相反，中華人民共和國成立的首要措施之一就是廢除中華民國國民政府的六法全書，代之以革命的法令<sup>52</sup>。毛澤東執政時代雖然有過陸陸續續的立法活動，但是主要法律（例如刑法、刑事訴訟法）一直到1979年之後才有機會面世<sup>53</sup>。文革後，中共領導人開始反思文革教訓，進行了有限的法律改革，強調程序正當性，建立了國家領導人的任期制<sup>54</sup>。然而過去40年中，立法雖然大量增加，但是對於憲政改革則無根本變化，共產黨一黨專政作為中國憲法的基本原則依然定義著中國的法治狀況。中共對法律改革的態度時緊時鬆，隨著對意識形態的變化而有所變化。上個世紀80年代後期，中共一度想採取「黨政分開」，讓共產黨在「憲法和法律」範圍內活動<sup>55</sup>，但是因六四事件而中斷。雖然至今在共產黨文件中依然保留

52 見紀坡民，《六法全書》廢除前後，法律論語，2014年4月5日，<http://www.lawview.net/Item/Show.asp?m=1&d=925>（最後瀏覽日：2022年2月2日）。

53 第五屆全國人大二次會議於1979年7月1日審議並通過《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》、《人民法院組織法》、《人民檢察院組織法》、《中華人民共和國刑法》、《中華人民共和國刑事訴訟法》、《中華人民共和國中外合資經營企業法》等七個重要法律。

54 中共在文革前一直沿用黨委直接適用法律審批案件，直到1979年中共64號文件才廢止這種做法，但是黨對法院和檢察院的管束一直從未改變過。崔敏，官大還是法大：中央64號文件出台始末，搜狐歷史，2014年8月27日，<https://history.sohu.com/20140827/n403828828.shtml>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

55 見趙紫陽，沿著有中國特色的社會主義道路前進——在中國共產黨第十三次全國代表大會上的報告，共產黨員網，1987年10月25日，<https://fuwu.12371.cn/2012/09/25/ARTI1348562562473415.shtml>（最後瀏覽日：2022年2月10日）。

有「黨必須在憲法和法律範圍內活動」的條款，但是這一條款顯然不適用於中共中央及其領導人<sup>56</sup>。更有甚者，近年來，有學者試圖將中共的黨規和憲法混同起來，認為共產黨的黨章是憲法法源之一，企圖從憲法上確立共產黨以黨代政的合法性<sup>57</sup>。在國家安全領域，中共的領導權自然更是超越法治的，這反映在《國家安全法》及《港區國安法》的具體條文上<sup>58</sup>。

2015年的《國家安全法》完全偏離了中國通常法律制定模式，是落實「總體國家安全觀」的一份意識形態宣言性文件。和很多其他中國法律一樣，該法絕大多數條款多為描述性或者是原則性宣言，強調國家權力，對於「國家安全」的定義十分寬泛，也缺乏對

---

56 《中國共產黨章程》（1982年）在其序言最後一段寫道：「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」。這是共產黨首次規定憲法的最高地位。而以後對黨章的修改因循了這個原則，2017年中共十九大對黨章的修改將這個依然保留在序言當中。中共十八大政治報告也稱：「黨領導人民制定憲法和法律，黨必須在憲法和法律範圍內活動。任何組織或者個人都不得有超越憲法和法律的特權，絕不允許以言代法、以權壓法、徇私枉法。」見胡錦濤十八大報告（註37）；而習近平的十九大報告：《決勝全面建成小康社會 奪取新世代中國特色社會主義偉大勝利》的表述則略有不同：「各級黨組織和全體黨員要帶頭遵法學法守法用法，任何組織和個人都不得有超越憲法法律的特權，絕不允許以言代法、以權壓法、逐利違法、徇私枉法。」見習近平十九大報告（註31），實踐中，這一原則對於黨中央和習近平等最高領導人並不適用，相反，在「黨領導一切」的原則下，遵守法治與堅持共產黨領導常常自相矛盾。習近平曾經在一個場合中試圖解決這一矛盾，他認為「法大還是黨大」是個偽命題，以黨的領導和法治本身一致性來否認黨干預法律是違反法治原則的，參見：習近平論法治：「黨大還是法大」是偽命題，是政治陷阱，中國共產黨新聞網，2015年5月11日，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0511/c385475-26978527.html>（最後瀏覽日：2022年2月10日）。有關這個主題的詳細討論，參見韓大元，論黨必須在憲法和法律範圍內活動原則，法學評論，2018年第5期（筆者按：全文可見於搜狐網，2018年10月2日，[https://www.sohu.com/a/257395749\\_693202](https://www.sohu.com/a/257395749_693202)）。

57 強世功教授在其〈黨章與憲法：多元一體法治共和國的建構〉一文中描述，中共的《黨章》是中華人民共和國憲法的發源之一；參見：強世功，黨章與憲法：多元一體法治共和國的建構，愛思想，2015年8月1日，<https://www.aisixiang.com/data/90940.html>（最後瀏覽日：2022年2月10日）。

58 《國家安全法》第4條規定：「堅持中國共產黨對國家安全工作的領導，建立集中統一、高效權威的國家安全領導體制。」而《港區國安法》第3條第1款規定：「中央人民政府對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。」



「危害國家安全」行為的基本界定。在羅列了一系列國家安全工作分工和原則後，僅僅對公民維護國家安全的義務做了有限的列舉。公民在這部法中的權利僅為三條（第80條至第82條），包括配合國家安全機關工作可以受到保護，發生人身傷害及死亡可以得到補償，以及對不法行為的控告和申訴權利。至於如何保護公民的權利不受國家機關非法侵害隻字不提。嚴格意義上說，它並不具有法律規範的「確定性（legal certainty）」，給公民遵守法律造成了極大的困惑。

《港區國安法》雖然不及《國家安全法》空泛和恣意，但是屬於同一法律語系。由於是中央為香港直接制定的法律，其立法技術上也完全是「中國式」語言和邏輯。加上制定過程倉促、不透明，從起草至全國人大常委會通過均未按照常規公布草案，設定時間表諮詢港人和法律專家的意見，出現了第一次完全強加給香港特別行政區的「中國法律」。

總體來說，《港區國安法》至少有以下「中國法特色」：首先是法律架構上完全是中國式的，從總則到附則，均沿用了全國人大常委會法制工作委員會（以下簡稱：法工委）頒布的立法規範<sup>59</sup>，與承繼了英國法傳統的香港法例完全不同，造成詞彙和邏輯模式的落差，也為未來香港法院審理國安法相關案件以及律師辯護工作帶來困惑。全國人大常委會立法之倉促和草率還體現在為香港創立了新的刑罰種類——拘役和管制，卻沒有說明未來如何實施以及與香港固有的刑罰種類如何相銜接<sup>60</sup>。

---

59 全國人大常委會法工委分別於2009年和2011年頒布了《立法技術規範（試行）》一和二，規範各級立法機關的立法技術，其中有很多關於結構與文字的指導性意見，對照《港區國安法》的行文與結構如出一轍。參見：全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會《立法技術規範（試行）（二）》，2011年2月5日，法工委發[2011]5號，<http://www.zgxzfz.info/2016/11/05/>全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會《立-2/（最後瀏覽日：2022年2月10日）。

60 《中華人民共和國刑法》第38條至第41條規定了「管制」刑，該刑種為中國獨

其次，原則性規定相互矛盾疊加是中國立法模式的一大弊端，這在《港區國安法》裡也有體現。例如，在嚴重違反國際人權準則的情況下，第4條居然要求香港政府遵守《公民權利和政治權利國際公約》保護香港人的言論、新聞等權利。試想未來香港法院在審理案件時如何通過司法解釋來解決這對矛盾？而律師完全可以引用上述條約有關條文挑戰《港區國安法》的很多條款。這類規定與中國《憲法》一方面規定「公民有言論、出版、集會、結社、遊行、示威的自由」<sup>61</sup>，但另一方面又規定人民民主專政和四項基本原則等鉗制個人自由條款的做法是一脈相承的<sup>62</sup>。

再次，法律意識形態化。《港區國安法》在懲罰「違反國家安全」行為的基礎上，還要求特區政府在意識形態上積極主動宣傳國家安全概念，該法第8條至第11條要求香港特區政府在學校、社會團體、媒體、網路加強宣傳、指導、監督、管理，並要求在這些領域開展國家安全教育。此措施實為通過法律手段正當化在香港社會進行「總體國家安全觀」意識形態宣傳，與法律規制個人行為並不相關。

「宜粗不宜細」是中國式立法的一大特色，也表現在《港區國安法》上。與中國刑法中很多罪名一樣，該法對於什麼是危害國家安全的行為採用了相對不確定的定義或者留有進一步解釋的空間，包括採用「其他形式」或者「其他非法手段」等詞語<sup>63</sup>。而在政府

---

創，刑期從3個月到2年，交由社區矯正單位執行，但是刑期內剝奪政治權利，對個人自由有極大限制。而《中華人民共和國刑法》第42條至第44條規定的更為嚴厲的拘役也被搬到《港區國安法》中，而此二刑種在香港刑事法律中並不存在。參見《港區國安法》第64條。

61 見《憲法》第35條。

62 同上，《憲法》序言。

63 例如，《港區國安法》第24條第1款第5項有關恐怖活動罪行中使用了「以其他危險方法嚴重危害公眾健康或者安全」的表述；第26條第1款使用了「其他形式準備實施恐怖活動」的描述；第4節規定：「勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪」包括第29條第1款第5項：「通過各種非法方式引發香港特別行政區居

維護國家安全職能方面界定上採用了「兜底條款（catch-all）」或者模糊不清的描述性語言<sup>64</sup>，賦予政府部門不受節制的權力。更為重要的是，由於《港區國安法》屬於全國性法律，其最終解釋權在全國人大常委會，中央保留有通過立法解釋擴大該法侵害公民人身自由和政治自由的靈活性<sup>65</sup>。

最後，法律詞語的定義缺乏，在有定義的部分多失寬泛或者界定模糊。例如該法第2條提及《基本法》第1條和第12條為「根本性條款」，任何組織和個人不得違反，卻沒有給出違反兩個條款的形式和定義。另有，第20條第2款中有關「首要分子」和「罪行重大」等影響定罪量刑的重要詞彙並無定義，而在第24條第2款中描述的使公私財產遭受「重大損失」也無解釋。在中國體制下，這類缺乏定義的詞彙通常由最高人民法院、最高人民檢察院甚至是公安部或者國家安全部通過頒布綜合性指導規則加以解釋，又稱為系統的「司法解釋」，堪稱小法律。但是《基本法》規定香港擁有司法權終審權，而香港法院對案件的解釋僅僅是一案一議，不允許做系統規則性的解釋，所以未來如何解釋這些詞彙成為香港法院的一個嚴重挑戰。

---

民對中央人民政府或者香港特別行政區政府的憎恨並可能造成嚴重後果」。這些不確定的描述和詞彙的使用也給未來執法造成了擴大入罪的空間。

64 例如，《港區國安法》第14條第2款規定：「香港特別行政區維護國家安全委員會的工作不受香港特別行政區任何機構、組織和個人的干涉，工作資訊不予公開，香港特別行政區維護國家安全委員會作出的決定不受司法覆核」；另外，第17條第6項規定警務處的職責：「執行本法所需的其他職責」，基本涵蓋了所有可能，是典型的中國式立法的「兜底條款」。

65 中國式立法原則之一是保持法律的靈活性，在很多法律中對一些重要問題採用原則性描述，美其名曰「立法宜粗不宜細」，目的是未來可以通過解釋或者頒布細則的方式來填補空白。這一立法技術本身就違反了「法律確定性」原則。曾任中國社會科學院法學所所長李林教授曾撰文分析「宜粗不宜細」的背後動機：「我們處在一個改革時期，各種社會關係變動不居，不可能把各立法主體的許可權都詳細規定下來；如果作細化規定，弄不好將會嚴重束縛立法主體的手腳，損害它們的立法積極性。」參見：李林，關於立法權限劃分的理論與實踐，法學研究，1998年第5期，頁66（1998年）。

總之，《港區國安法》從語言邏輯模式和體系上看是香港治理政治化及法律中國化的產物，也體現了「總體國家安全觀」的意識形態和將共產黨政權安全納入國家利益和安全的理念，對香港建立在普通法基礎上保障個人權利的制度大相逕庭。事實上，香港歷屆政爭大多數是圍繞著香港民眾個人政治自由和言論自由展開的，主張將香港分離出中華人民共和國版圖的聲音只占極小部分，為香港制定如此嚴酷的涉及國家主權和領土完整的法律實屬不必。但是，自習近平的「總體國家安全觀」浮現以來，香港問題被中共納入自身執政安全考量之中，而香港特區政府缺乏能力控制民主運動局勢，對中央造成了恐慌<sup>66</sup>，加上新冠疫情在全球氾濫，各國抗疫自顧不暇的情況下，中共遽然頒布《港區國安法》也就不足為奇了。

## 伍、結語：香港研究的典範轉變及其未來

1997年香港主權歸還中國是世界歷史的一件大事，也是全體中國人的驕傲，它標誌著150多年的對外屈辱史的正式結束（兩年之後澳門也從葡萄牙回歸中國）。然而，在回歸前的17年裡，從中英談判到最終回歸，人們心中存在著諸多疑惑：回歸後的香港到底會怎樣？那裡的人們生活會有什麼樣變化？國際社會也對香港將在中國專制體制下能否實現中英《聯合聲明》所承諾的「一國兩制」有著深深的擔憂。筆者在回歸之初曾對中國大陸和香港互動模式持有樂觀估計，認為：如果香港的制度對中國大陸影響很大，未來的中

---

66 中央政府對香港特首不能控制局勢非常不滿，這也是造成中央出手制定《港區國安法》的原因之一。北京大學教授饒戈平談到特區政府失控時，指出：「特區政府被逼到進退兩難的境地，既無力在短期內完成『23條立法』，又很難單靠自身力量扭轉困局。期待中央出手、解決香港曠日持久的難題，已成為香港和內地民眾日益強烈的呼聲。」見饒戈平，香港特別行政區維護國家安全法：學習與解讀，港澳研究，2020年第3期，頁4（2020年）。

國大陸可能會更像香港<sup>67</sup>。然而，2020年6月的《港區國安法》終結了我們的美好期待，澈底粉碎了善良人們渴望在香港真正實現民主自由法治的夢想，痛定思痛，現在對這一過程進行深刻反思十分必要。

如前所言，本文無意全面分析評價《港區國安法》給香港未來帶來的總體影響，而是希望通過中共過往40多年意識形態變遷，尤其是「國家安全」觀念的演變來理解香港人權和法治走到今天的深層原因。

改革開放以來中共的黨國體制、以黨代政曾經經歷了數次反復，最為突出的中共十三大報告提出的「黨政分開」，依照當時的中共領導層想法，如果要避免文革式的災難，必須要建立一定的制度保障，讓黨的機構退出政府日常運營，集中精力做意識形態工作。然而六四運動澈底粉碎了這個想法，以黨代政情形沒有根本解決，所有國家大政，甚至是微觀政策依然出自黨的機構，正因為如此，所有的改革，包括法治建設，均無法迴避共產黨的內部政治這個殘酷現實，這也是為什麼中共意識形態在國內的變化常常不同程度地波及到香港的原因。制定香港政策的早期中共領導人（如鄧小平、江澤民以及初期執政的胡錦濤）出於香港對中國大陸的重要性以及相對開明容忍的個性，在香港事務採取了一定的寬鬆政策，然而，這些領導人的性格和價值觀不能為香港的制度穩定提供長期的保障。如前所述，《聯合聲明》和《基本法》對香港一國兩制做了50年不變的保證，但是它先天不足，沒有對主權和治權做一個涇渭分明的界定，為後來中央政府隨意干預提供了法理上的便利。當然，即使有了制度保障，中共的黨國體制想摧毀它也是易如反掌，因此，討論香港問題不能囿於對中國和香港憲政制度的考量。

---

67 Ping Yu, *Will Hong Kong Be Successfully Integrated into China? A Human Rights Perspective*, 30 VAND. J. TRANSNAT'L L. 675, 675-76 (1997).

習近平入主中南海後意識形態急遽左轉，除了收緊個人自由，開展所謂「黨建工作」和意識形態強控外，在「國家安全」理念上出現了根本性的變化，提出了「總體國家安全觀」。其內容涵蓋從內政到外交軍事十幾個領域，更是將「政權安全」（中共政權永續不變）作為國家安全的根本內容，某種程度上反映了中共政權不穩，危機感加強，同時也有中共在僵化的意識形態下誇大外部對其政權挑戰的事實成分。正是在這個大環境下，中共以危害國家安全名義將香港民眾爭取民主選舉和個人自由的努力幾乎扼殺殆盡。目前，在新的國安法下，特區政府已經起訴了數十位民主運動人士，並判處了至少三位民眾徒刑，拉開了系統地侵害香港人權的大幕<sup>68</sup>。

有鑒於上，筆者認為，對香港的研究基本典範需要加以改變，即從《基本法》的「主權治權之爭」典範（對法律條文和憲政體制過於重視）轉變到輔之以研究中共意識形態對香港的影響。從黨政不分的統治術來看，法律只是中共在採取政策時的表象和藉口。從《港區國安法》的立法過程就可以看出，為了「國家安全——政權安全」，《基本法》、香港法治傳統以及民意均不在考慮之列。可以說，以《基本法》典範研究香港問題已經不再有效。現在的香港已經趨同於中共體制<sup>69</sup>，雖然香港完全融入中國大陸體制尚需假以時日，但從最近特區政府開始在學校、媒體和社會中大力推行國家安

---

68 See Pak Yiu & Anand Katakam, *In One Year, Hong Kong Arrests 117 People under New Security Law*, REUTERS (June 30, 2021), <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/one-year-hong-kong-arrests-117-people-under-new-security-law-2021-06-30/>; 在被逮捕的人中年齡最小的為15歲，最大的為79歲，並有47位被正式起訴，28人未獲保釋。另外，2021年7月和10月二名香港人唐英傑和馬俊文因違反《港區國安法》分別判處9年和5年9個月的監禁；見王霜舟，香港國安法壓制異議：學生活動人士鐘翰林獲刑43個月，紐約時報中文網，2021年10月26日，<https://cn.nytimes.com/china/20211026/hong-kong-security-law-speech/>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。有關《港區國安法》實施以後的具體情況參見，WONG & KELLOGG, *supra* note 1.

69 See MICHAEL C. DAVIS, *MAKING HONG KONG CHINA: THE ROLLBACK OF HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW* (2020).

全教育情況來看，可以預見在不遠的將來，香港將逐漸融入中國大陸極權體制<sup>70</sup>。

本文希望透過中共國家安全觀與香港政策的微妙關係之分析，試圖建立起對香港人權法治研究的新典範：對中共國內政治變化和意識形態的細節探討可以讓人們把握中共在政策轉變前的脈絡，及時發現可能的政策風向，將極權政府對香港法治人權的損害降到最低程度。換句話說，中國國內的重大政治變化和訊息都是未來香港人民需要密切關注的，經過《港區國安法》的立法，「一國兩制」下香港與中國大陸政治制度藩籬已然被打破，不出意外的話，未來中共意識形態的任何重大變化將會直接反映和滲透到香港的政治運營和社會治理中，香港人民需要面對的是：如何解讀這種意識形態及其在香港的運用和如何制定對策降低其影響，並依靠香港強大的法治傳統對個人基本權利和自由提供最低保護？另外，令人遺憾的是，在這次《港區國安法》的推進過程中，建制派選擇了短視地支持中央決定。不要忘記：在中共意識形態治國理念下，隨著香港中國化的加速，香港人權和民主全面倒退雪崩時，沒有人是可以倖免的，包括建制派。

---

70 近年來，中共還在香港成立了「紫荊文化集團」，作為中共意識形態輸入香港的基本平臺。聯合早報2021年4月19日發表「進駐鳳凰的紫荊文化有何來頭？」詳細介紹了紫荊文化集團的國企性質及其在香港的企圖，參見：進駐鳳凰的紫荊文化有何來頭？，聯合早報，2021年4月19日，<https://www.zaobao.com.sg/realtime/china/story20210419-1140595>（最後瀏覽日：2022年2月9日）。

## 參考文獻

### 1. 中文部分

- 王叔文編（1997），香港特別行政區基本法導論，2版，北京：中共中央黨校出版社。
- 江澤民（2006），香港必須有一個平穩的過渡期，收於：中共中央文獻編輯委員會編，江澤明文選（第一卷），頁80-83，北京：人民出版社。[筆者按：全文可見於[http://www.locpg.gov.cn/zyzc/2008-04/09/c\\_125991858.htm](http://www.locpg.gov.cn/zyzc/2008-04/09/c_125991858.htm)]
- 李林（1998），關於立法權限劃分的理論與實踐，法學研究，1998年第5期，頁58-77。
- 房正宏（2019），新中國70年黨管意識形態工作的基本經驗，理論與改革，2019年第3期，頁51-60。[筆者按：全文可見於[http://fund.cssn.cn/zxz/zggcd\\_zxz/201905/t20190516\\_4896445.shtml](http://fund.cssn.cn/zxz/zggcd_zxz/201905/t20190516_4896445.shtml)]
- 凌勝利、楊帆（2019），新中國70年國家安全觀的演變：認知、內涵與應對，國際安全研究，2019年第6期，頁3-29。
- 唐愛軍（2019），總體國家安全觀視域中的意識形態安全，社會主義研究，2019年第5期，頁49-55。
- 強世功（2010），中國的憂鬱，收於：中國香港，北京：三聯書店。[筆者按：此文可見於<http://www.aisixiang.com/data/119116-4.html>]
- 曾華群（2002），香港特別行政區高度自治權芻議——對外事務實踐的視角，比較法研究，2002年第1期，頁75-91。
- 葉海波（2018），「全面管治權」理論探析，「一國兩制」研究，2018年第4期，頁97-103。
- 董立坤（2014），中央管治權與香港特區高度自治權的關係，北



京：法律出版社。

- 韓大元（2018），論黨必須在憲法和法律範圍內活動原則，法學評論，2018年第5期，頁1-11。[筆者按：全文可見於搜狐網，2018年10月2日，[https://www.sohu.com/a/257395749\\_693202](https://www.sohu.com/a/257395749_693202)]
- （2020），論香港基本法上「國家」的規範內涵，中外法學，2002年第1期，頁19-40。
- 饒戈平（2020），香港特別行政區維護國家安全法：學習與解讀，港澳研究，2020年第3期，頁3-9。

## 2. 外文部分

- Amnesty International. 2021. Hong Kong: In the Name of National Security — Human Rights Violations Related to the Implementation of the Hong Kong National Security Law. Available at <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/ASA1741972021ENGLISH.pdf>.
- Blanchette, Jude. 2020. Ideological Security as National Security. In *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, <https://www.jstor.org/stable/resrep27056>.
- Davis, Michael C. 2020. *Making Hong Kong China: The Rollback of Human Rights and the Rule of Law*. Ann Arbor, Mich.: Association for Asian Studies.
- Datt, Angeli. 2021. The Impact of the National Security Law on Media and Internet Freedom in Hong Kong. In *Freedom House*, <https://freedomhouse.org/article/impact-national-security-law-media-and-internet-freedom-hong-kong>.
- Fu, Hualing, and Richard Cullen. 2002. National Security Law in Hong Kong: Quo Vadis — A Study of Article 23 of the Basic Law of Hong Kong. *UCLA Pacific Basin Law Journal* 19:185-230.
- Holmes, Kim R. 2014. What Is National Security?. In *Heritage*

*Foundation*, <https://www.heritage.org/military-strength-essays/2015-essays/what-national-security>.

National Democratic Institute. 2021. Revoked Promises: Hong Kong in Crisis. Available at [https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20April%202021%20Report%20-%20Revoked%20Promises\\_Hong%20Kong%20in%20Crisis.pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/NDI%20April%202021%20Report%20-%20Revoked%20Promises_Hong%20Kong%20in%20Crisis.pdf).

Yu, Ping. 1997. Will Hong Kong Be Successfully Integrated into China? A Human Rights Perspective. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 30:675-700.

Wong, Lydia, and Thomas E. Kellogg. 2021. *Hong Kong's National Security Law: A Human Rights and Rule of Law Analysis*. In *Georgetown Center for Asian Law*, <https://www.law.georgetown.edu/law-asia/wp-content/uploads/sites/31/2021/02/GT-HK-Report-Accessible.pdf>.

Wong, Yiu-Chung. 2004. "One Country" and "Two Systems": Where Is the Line?. Pp. 9-31 in *One Country, Two Systems in Crisis: Hong Kong's Transformation since the Handover*, edited by Yiu-Chung Wong. New York, NY: Lexington Books.