



惨遭撤销的承诺：危机四伏的香港

美国国际民主协会

2021年4月



Manson Yim - Unsplash

目录

内容摘要	3
2020-21年香港时间表	4
I. 简介	6
II. 2020年1月至6月——紧张局势上升，威胁升级	7
III. 《国家安全法》	8
国家安全法的体制结构	8
国家安全法的刑事条款	9
国家安全法正当程序条款：司法独立存疑？	10
IV. 国家安全法实施：针对北京的反对者	11
国家安全法刑事案件——针对北京的敌人。	11
1月6日的逮捕行动——目标是政治反对派。	12
V. 11月11日的立法会取消资格	13
政治影响	14
VI. 2021年3月的选举改革：巩固北京的有效控制权。	15
VII. 结论	17

内容摘要

1997年，香港的主权由英国移交给中华人民共和国（中国），是在《中英联合声明》规定的条件下进行的，并得到《基本法》的保障。《联合声明》是一份在联合国注册的条约，确立了香港在回归后的高度自治，包括规定香港“享有行政管理权、立法权和独立的司法权，包括终审权”。¹《基本法》的一个重要组成部分是对民主发展和政治改革的承诺，即允许香港人通过普选产生立法会议员和行政长官。虽然进展缓慢，但香港人利用有限的投票机会，通过群众动员努力推动进一步的民主化。他们的努力在2019年达到顶点，当时香港人以创纪录的人数出动，抗议一项引渡法案，并选举出区议会中的第一个泛民主派多数。北京的响应是实施严厉的国家安全法和民主倒退的政治举措，与《基本法》和《联合声明》下的承诺背道而驰。

从2020年6月突然实施《国家安全法》（NSL）开始，北京启动了一系列行动，旨在加强对香港政府机构的控制，改变香港的政治制度和自由、法治社会的地位。国家安全法采用大陆一党制的国家安全定义，将政治上的反对派和异议归为对政权稳定的威胁，因而也是对国家安全的威胁。这对香港自由、法治的政治秩序造成了巨大的宪法、法律和社会冲突。

国家安全法违反了《基本法》的核心原则，即规定香港的自治管理权受到北京的有限干预。该法颠覆了一国两制的框架，建立了部分或全部由中国官员控制的新的国家安全机构；制定了措辞模糊的刑事条款，可用于惩罚和平的政治活动；并削弱了香港的司法独立。新法律被迅速用来清除政治体系中亲民主的反对声音，并减少香港的管治自主权。

在这种日益受限的政治环境下，北京和香港的领导人利用他们新的控制杠杆来削弱政治对手。2020年11月，4名亲民主派立法会议员被罢免，随后15名泛民主派立法会议员辞职，使立法会几乎没有任何泛民主派代表。到2021年3月，北京将注意力集中在重组香港选举制度上，通过全国人大通过的选举改革方案，确保反对派人士无法参选立法会，也无法在选举下一任行政长官时发挥作用。选举改革方案通过减少立法会普选议席，是对《中英联合声明》和香港《基本法》的根本挑战。

自2020年4月 NDI 发布上一份《香港民主承诺》报告以来，香港的政治和法律环境已经发生了根本性的改变，使香港的民主发展道路发生了逆转。然而，尽管北京在排挤异己和巩固权力方面取得了明显的成功，但香港人对民主改革的决心确保了香港的未来仍未确定。此外，国际社会对香港新兴侨社和香港内部民主人士的支持，仍然是香港民主承诺能否实现的关键因素。



2020年4月18日2020年4月18日，前立法会议员、民运人士李柱铭（图中中间者）在离开香港中区警署时与媒体成员交谈，他在2019年8月被捕并被指控组织和参与非法集会。| 图片来源 Getty Images ISAAC LAWRENCE / Contributor

¹ “大不列颠及北爱尔兰联合王国政府和中华人民共和国政府关于香港问题的联合声明”，联合国条约汇编，第1399卷，1985年。

2020-21年香港时间表

2020年
4月

4月18日：15名民主派政客和活动人士因2019年8月和10月举行的非授权集会而被捕。

5月2020
日

5月21日：全国人大常委会发布关于在香港制定《国家安全法》的决定。

2020年
6月

6月30日：全国人大常委会批准并签署《国家安全法》，立即生效。支持民主的香港众志党解散。

2020年
7月

7月1日：300名示威者被捕，其中10人被控以触犯国家安全法罪名。7月3日，唐英杰成为国家安全法之下第一个被以恐怖主义和煽动分裂国家罪起诉的人。

7月2日：香港政府禁止“光复香港，时代革命”的口号。活动人士、前立法会议员罗冠聪离港。

7月11-12日：举行非官方的泛民主派立法会选举，60万人参加。

7月13日：北京中联办宣布反对派初选非法，港府对初选展开调查。

7月30日：12名民主派立法会候选人被取消资格，其中包括4名现任议员。

7月31日：立法会选举延期，改在2021年9月举行。

2020年
8月

8月10日：传媒大亨黎智英及其两个儿子及《苹果日报》四名管理层被捕，警方对《苹果日报》总部进行搜索周庭也被逮捕。

8月26日：立法会议员林卓廷和前议员许智峯被捕。

8月23日：十二名民运人士在逃往台湾时被中国海警拦截，扣留在深圳。

2020年
9月

9月1日：林郑月娥确认香港的宪法制度没有行政、立法、司法三权分立的规定。

9月6日：9月14日，人民力量副主席谭得志以触犯国家安全法罪名被捕，被控“发表煽动性言论”。



I. 简介

在2020年和2021年初，香港的民主治理急剧下滑，几乎所有的核心民主和法律机构，包括立法会、公务员、法院、香港充满活力的独立媒体、学校和大学、民运人士和基层民间组织，都受到了一系列的攻击。简单地说，2020年是自1997年回归以来民主发展最差的一年。北京的行为已经远远超出了对最尖锐批评者的限制，它现在不仅要压制活动人士，而且要通过抑制公民权利和政治权利来压制广大市民。香港正面临一场全面的政治危机，而且没有任何迹象表明情况会有所改善。未来几个月，北京中央政府和香港政府可能会继续进一步破坏香港的政治体制，对香港作为一个自由开放的社会地位产生深远影响。

2020年初，其实很多泛民阵营的人都抱着乐观的态度。刚从2019年11月区议会选举的历史性胜利中走出来，香港民主运动核心的活动人士和政客们开始为当时即将到来的2020年9月立法会选举紧锣密鼓地筹划。在2019年12月香港的评估团期间，NDI与多名民主派利益攸关人士进行了交谈，他们希望泛民阵营最终能在立法会取得历史性的、有史以来的首次多数。²然而，随着2020年初 COVID-19 危机的出现，香港政府采取了限制公众集会的措施，包括构成2019年反引渡法案运动骨干的大规模抗议活动。尽管COVID-19 措施有合法的公共卫生基础，但一些人认为政治考虑——特别是政府希望防止民主示威活动的回归——导致行政长官林郑月娥的政府对公众集会的严格限制超过严格必要的时间。

这些最初的限制与2020年6月30日突然实施的《国家安全法》（NSL）相比，显得微不足道。位于北京的全国人大常委会（NPCSC）在没有听取香港人或其政府代表意见的情况下起草、通过并实施了该法。国家安全法对香港的人权和法治构成严重威胁，并对香港在《中英联合声明》中确立的、在一国两制框架下维持的宝贵自治权敲响了丧钟。

在法律实施的第一个完整的日子，有10名民主派的抗议者和活动人士被逮捕——其中很多人只是因为拥有2019年抗议运动的支持独立的材料或高喊口号。自2020年7月1日以来，香港警方新成立的国家安全部已经逮捕了一百多人，其中绝大部分是因定义模糊的国家安全罪。

在推出国家安全法的同时，北京还采取了更多措施，加强对香港政治制度的直接控制。2020年11月，全国人大常委会发布了一项决定，实际上将4名亲民主派议员从香港立法会中除名。作为响应，其余15名民主派立法会议员集体辞职，自1997年回归以来首次取消

了立法会中几乎所有的民主派代表。³

香港政府还加强了对知名政治活动人士的打压。2020年12月，青年活动人士黄之锋、周庭和林朗彦对2019年6月在警署外举行的一次未经批准的抗议活动的非法集会指控认罪，并被判处最高13个月的刑期。⁴这三人都仍在监狱中，黄和周可能会在另一项正在进行的国家安全法刑事调查中被判处更多的监禁时间。2月28日，香港检方宣布决定根据《国家安全法》第22条，以阴谋实施或组织颠覆罪起诉47名民主派人士。此举标志着政府利用《国家安全法》对付反对派议员和其它民选官员的行动显著升级，并凸显了新法律的政治性质。

本报告概述并分析了自NDI于2020年4月发布上一份“香港民主化承诺”报告以来，香港过去一年的政治和法律发展。主要发现包括：

- 香港本来就有缺陷的混合政治结构在去年急剧恶化。北京正在迅速行动，从根本上重塑香港的核心政治体制，增加了香港未来民主发展的不确定性。
- 新的《国家安全法》是北京为对香港实施更直接控制而采取的最重要步骤。新法在几个基本方面损害了香港的自治，并否定了北京对一国两制框架的承诺。
- 2020年11月11日，4名亲民主派立法会议员被罢免，随后15名泛民主派立法会议员辞职，使得香港立法会几乎没有任何泛民主派代表。鉴于目前对泛民主派政党和民选官员的限制，以及最近的选举改革，显然反对派人士短期内无法重返立法会。
- 肃清政治体制中的民主声音，加强对香港政治体制其它要素的控制，直接影响到香港政府的合法性。政治体制继续失去有效的执政能力，与公众接触的途径越来越窄，政府本身也失去了与公众的联系。
- 政府大力利用国家安全法，新成立的国家安全机构逮捕了100多人，包括著名的民主人士的声音和不太知名的人物。特别是，2021年1月6日逮捕了55名亲民主的立法者和活动人士，并在2月下旬根据《国家安全法》决定正式指控其中47人犯有阴谋实施或组织颠覆罪，这标志着一个根本性的转折点，因为它将主流反对派政治和政客定为犯罪。
- 2021年3月由全国人民代表大会提出的选举改革方案，随后由该机构的常委会通过，加

² Davis, Michael C. and Thomas E. Kellogg. 香港民主化的承诺：不满与法治挑战，第17期，国家民主研究所和乔治城亚洲法律中心，2020年4月。

³ Soo, Zen. “香港民主派立法会议员将集体辞职”，联合报，2020年11月12日。

⁴ 戴维森，海伦。“卫报”，2020年12月2日。

强了北京对行政长官遴选过程的有效控制，并对立法会选举建立了新的权力。改革方案是香港自1997年以来影响最深远的政治体制改革，是对《中英联合声明》和香港《基本法》的根本挑战。



2020年7月1日防暴警察在反对新国安法的示威中举起橙色和黑色警示旗。 | 图片来源: Yu Chun Christopher Wong / Shutterstock.com

双方都不愿意退让，而北京--从现实来看，唯一能够提供初步妥协以启动谈判的一方--将维持其强硬立场。⁵

新年伊始，抗议运动急于显示其持续的力量。数万人参加了元旦的抗议活动，继续推动所谓的“五项要求”。⁶但是，1月25日，鉴于 COVID-19 病例上升，政府宣布进入公共卫生紧急状态，关闭了多个公共场所，取消了公共活动。抗议组织者在2月初宣布因疫情而暂停抗议活动--此举被视为暂时性的，并非香港合法批准的公众抗议活动结束的开始。3月下旬，政府出台了一项禁止四人以上集会的禁令，一些活动人士认为，实施这项禁令的部分原因是为了剥夺抗议运动最有力的武器：大规模的示威游行，目的是向政府施压，迫使其接受关键的要求。⁷

在许多人看来，香港政府似乎是在利用 COVID 对大型集会的限制，因为它可以打击主要的活动人士和著名的政治人物，而不必担心引发街头抗议来响应这些举动。例如，2020年4月18日，警方逮捕了15名主要民主活动人士和政治人物，因为他们在2019年8月、9月和10月参加了未经授权的抗议活动。⁸长久以来的民主派人士李柱铭、吴靄仪、传媒大亨黎智英、劳工领袖李卓人等都在被捕之列。中央政府似乎也以此为契机，在香港政治中扮演更直接的角色。4月13日，港澳办发表声明，抨击泛民主派主要议员使用拖延战术，阻碍法案的推进。⁹港澳办点名提到立法会主要议员郭荣铿，并指他和其它人违反了他们的誓言，这意味着他们可能在当时即将到来的2020年9月立法会选举中被禁止连任。同日，香港中联办对泛民利用“拉布”战术阻挠立法会立法建议，从而阻止立法会履行宪制职责的“恶意”行为表示“强烈谴责”，并呼应港澳办提及议员的宣誓。

II. 2020年1月至6月--紧张局势上升，威胁升级

2020年1月，香港当地的政治形势明显好坏参半。在2019年11月的区议会选举中，泛民主派候选人取得了惊人的胜利--香港唯一一个完全通过民主直选决定的机构，虽然权力相当有限，但许多民主运动的人都感到了新的动力。与此同时，无论是香港政府还是北京的中央政府，都没有改变方向的迹象。相反，看起来很可能在2019年最后几个月巩固的僵局将持续下去，

港澳办和中联办的言论被很多人认为是违反了《基本法》第二十二條，即禁止中央政府实体干涉香港事务。中联办回应称，中联办不受第二十二條的约束，只要它认为合适，就可以直接干预香港的政治和法律事务。中联办的声明重新解释了数十年来对《基本法》一项重要条款的理解，并很快遭到著名学术专家和¹⁰香港大律师公会的驳斥。¹¹4月15日，新上任的香港中联办主任骆惠宁呼吁为香港制定新的国家安全法，以应对2019年的抗议活动。¹²在国家安全教育日发布的视频讲话中，骆惠宁将2019年的抗议活动归类为对香港法治的“重大打击”，并敦促立即采取立法行动。¹³

⁵ 关于香港民主化的承诺：不满与法治挑战，美国国家民主研究所和乔治城亚洲法律中心联合报告，2020年4月，第6-7页。

⁶ 早在2019年6月16日，在6月12日的抗议活动中被指警察暴行，6月15日政府宣布只是暂停反引渡法案后，这五项要求就成为抗议运动的核心。成为抗议者高呼的口号，并以两手举起做出“五个要求，一个都不能少”的集会手势（五大诉求，缺一不可）。这五项关键要求最初是：(1) 完全撤回引渡法案；(2) 收回以“暴动”形容六一二抗争的说法；(3) 释放被捕的示威者并为其开脱罪责；(4) 成立独立调查委员会调查警方行为；(5) 行政长官辞职。七一后，这第五项要求演变成要求双普选，即立法会和行政长官双普选。

⁷ “香港禁止四人以上公众集会”，路透社，2020年3月27日。

⁸ Yu, Elaine 和 Austin Ramzy. “在疫情期间，香港逮捕了主要的民主人士”。《纽约时报》，2020年4月18日。

⁹ Ng, Kang-chong. “港澳办和中联办抨击香港反对派议员不认真宣誓”，南华早报，2020年4月13日。

¹⁰ Chan, Johannes. 《基本法》的肤浅解释：第二十二條与不干涉香港事务》，香港大学法律学者博客，2020年4月20日。

¹¹ “香港大律师公会关于《基本法》第二十二條的进一步声明”，2020年4月20日。香港大律师公会。

¹² 中共十九届四中全会对香港新国家安全法作出初步指示。而且，有评论员已经提出，这项工作可以绕过23条；Sheng, Yang. “中共四中全会通过完善社会主义制度和实现治理现代化的文件”，环球时报，2019年11月19日。

¹³ 戴维森，海伦娜。“中国驻港高官推动制定国家安全法”，《卫报》，2020年4月15日。



2021年3月1日2021年2月28日，香港政府以国家安全法起诉47名民主人士。数百名市民和支持者站在法院外等候座位。 | 图片来源：Ryan K. W. Lai / Shutterstock.com

受COVID-19的限制，抗议者们寻找着应对香港宪政结构和法治受到广泛打压的方法。5月10日，小股抗议者在香港各商场召集，高呼口号，并高唱2019年抗议运动会歌“愿荣光归香港”。¹⁴当天有200多人被捕，其中大部分人因非法集会被捕。在某种程度上，5月10日的抗议活动非但没有显示出该运动的韧性，反而显示出该运动对公众抗议的依赖，将其作为推动政府问责和民主改革的关键工具。一旦 COVID-19 夺走了这一工具，民运在政治参与和动员方面就没有什么选择了。

最后，5月21日，中央政府正式宣布为香港制定自己的国家安全法。“国家安全是支撑国家稳定的基石。”全国人大发言人张业遂表示，全国人大年会期间，香港将“建立和完善维护国家安全的法律框架和机制”。¹⁵

III. 《国家安全法》

虽然全国人大常委会于2020年5月28日通过了《国家安全法》，但由于香港市民，甚至香港政府高层领导，直到6月30日才知道该法的核心条款，因此该法的实际内容仍不为人所知。¹⁶长达一个月的拖延使香港许多人越来越感到恐惧和不安，导致一些活动人士逃离。当法律文本最终公布时，人们的总体反应是震惊和敬畏。¹⁷

国家安全法的核心问题之一是它对国家安全的基线概念：它采用了大陆一党制的国家安全定义，将政治反

对派和异议归为对政权稳定的威胁，从而对国家安全构成威胁。这一概念应用于香港的自由、法治背景下，会产生巨大的宪政、法律和社会冲突，可能导致香港的基本政治秩序被铲除。

国家安全法包括三个主要方面，扰乱香港的民主发展：1) 违反《基本法》，设立新的国家安全机构，这些机构部分或全部由中华人民共和国（PRC）官员控制；2) 设立模糊和措辞宽泛的刑事条款，这些条款很容易被用来惩罚和平的政治活动；3) 通过新法律降低香港司法独立的影响。

国家安全法的体制结构

根据《基本法》和“港人治港”的指导思想，国家安全法设立的体制机构拥有应由香港政府掌握的权力。其中有三个机构尤为重要：维护国家安全委员会（国安委CSNS）；维护国家安全办公室（国安署OSNS）；以及香港警队内的维护国家安全部（国安处NSD）。

国安委是一个混合型机构，主要由香港政府高级官员组成，由行政长官担任主席；但也包括一个新设立的国家安全顾问职位，由国务院在北京直接任命。2020年7月3日，现任中央政府香港中联办主任骆惠宁被任命为首任国家安全顾问。国安委的任务包括政策制定，以及协调和监督“维护本地区国家安全的重大工作和重要行动”。¹⁸此外，国安委不在司法审查范围内，其工作成果——文件、备忘录、电子邮件等——不受公共记录披露规则的限制。¹⁹此外，立法会对公务员事务局的财政预算或与国家安全法有关的事宜均无权处理，但政府须就与国家安全法有关的开支向立法会提交周年报告。²⁰

¹⁴ Sum, Lok-kei, Tony Cheung, 和 Zoe Low. “香港抗议活动：超过250人被捕，人群聚集在全城的购物中心，高喊口号，上演歌咏，” 南华早报，2020年5月10日。

¹⁵ Kuo, Lily, Verna Yu, 和 Helen Davidson. 《这就是香港的末日：中国推行有争议的安全法》，《卫报》，2020年5月21日。

¹⁶ Horsley, Jamie P. “中国法律要求在制定法律时征求公众意见：这对香港国家安全立法意味着什么？” 布鲁金斯，布鲁金斯学会，2021年1月14日。

¹⁷ Brown, Adrian. “当中国瞄准选举时，香港的‘震惊和敬畏’，半岛电视台，2021年3月5日。

¹⁸ 国家安全法，第14(1)(3)条。

¹⁹ 国家安全法，第14(2)条。

²⁰ 国家安全法，第19条。

国安署是第一个由政府授权在香港开展工作的内地实体，其任务包括威胁评估、监督、情报收集和直接处理国家安全案件。该机构的任务包括威胁评估、监督、情报收集和直接处理国家安全案件。²¹在某些情况下，国安署可以直接接手具体的刑事案件，并帮助将案件移交内地。国安署的这些权力对香港的司法独立和受《基本法》第八十七条保护的被告人获得公平审判的权利都有深刻的影响。国安署和国安委有重迭的任务，这说明了国家安全法的一个关键方面：中共在这个系统中建立了冗余和灵活性，允许它使用不同的机制来处理它认为合适的各种情况和案件。

最后，国安处作为执行《国家安全法》的主要日常机构，自2020年6月30日以来，已进行了超过100次与《国家安全法》有关的逮捕行动。最关键的是，国安处加强了内地官员与香港警方之间的联系。根据《国家安全法》第17条，国安署有权批准国安处长官的任命。²²第十七条还允许招聘非香港的“专业技术人员”为国安处工作，包括从内地招聘人员。

这些新架构严重违反了《基本法》，破坏了一国两制的框架。《基本法》的核心原则是，香港的法律和政治机构在北京的有限干预下，行使自主管理权，处理香港事务。例如，根据《基本法》第十六条，香港政府被赋予行政权，并被授予“自行处理香港特区的行政事务”的权力。²³

新的结构从香港政府、立法会和司法机构手中夺走了权力。²⁴1997年后，北京保护其在香港的利益，主要是通过行政长官和亲北京的立法会议员来运作，行政长官的任命受到北京的严重影响，鉴于香港立法设计的不民主因素，亲北京的立法会议员享有决定性的优势。国家安全法的通过标志着北京管治策略的转变，由间接影响转为直接监督和控制。

新成立的国家安全法机构是香港民主发展的另一个障碍。北京在香港设置的管治架构将在涉及国内安全的日常问题上发挥关键作用，同时也限制了未来任何香港政府和立法会可以行使的权力。因此，即使北京未来允许《基本法》所承诺的民主改革，如普选，新设立的国家安全法架构也会限制那些民选官员和立法会议员的管治权力。

国家安全法的刑事条款

《国家安全法》将分裂、颠覆、恐怖主义和与外国实体勾结定为犯罪。除勾结外，所有这些罪行都包括一项关于煽动的规定，对煽动的处罚较轻，但仍然很重。所有四个刑事条款都很模糊，很容易被用来惩罚和平的政治活动。同时，这四条规定似乎都是针对

2019年抗议活动中出现的特定活动和团体。

例如，关于分离的第20条似乎是针对遏制支持独立的言论，因为它禁止试图将香港从中国大陆“分离”出来或“以非法手段改变香港的法律地位”。该法并无武力要求，也就是说，仅仅是主张港独，就会受到刑事处罚。在严重的情况下，被判定为分裂国家罪的个人可以被判处终身监禁；在较轻的情况下，被禁止的刑期为3至10年。需要注意的是，和平的政治主张独立是受国际法保护的。国际人权机构普遍认为，想要打击赞成独立的言论的政府应表明，刑事处罚是“为避免对国家安全或民主秩序造成真正的、而不仅仅是假设的危险所必需的”。²⁵换言之，亲北京媒体的官方声明所言，亲分裂主义的言论或主张本质上并不是犯罪。

关于颠覆罪的第二十二条使用了同样模糊的语言来惩罚推翻中央政府或香港政府的行为。根据第二十二条，“严重干扰、扰乱、破坏”香港或北京政府的行为也可受到惩罚。与分裂国家的条款一样，不需要使用武力或威胁使用武力，只要使用“其它非法手段”就足以触发该罪行。反颠覆法在历史上有很深的问题：很少有国家制定关于颠覆的刑事条款，而推行这种条款的国家大多利用反颠覆法来惩罚和平的政治言论。²⁶部分原因是，香港政府在2003年制定新的反颠覆法的努力受到了严厉的批评，在专家和公众的严厉批评下不得不撤回其建议。

颠覆条款似乎很可能针对政客和活动人士，他们的阻挠性策略—例如封锁建筑物入口，使政府事务暂时停止—已经激怒了北京。如下文所详述，在实践中，国家安全当局甚至利用颠覆条款来惩罚主流政治活动，比如举行初选。

迄今为止，最少使用的国家安全法刑事条款是涵盖恐怖主义的第24条。平心而论，恐怖主义条款更接近于国际公认的恐怖主义法律定义，而且还包括一项武力要求，这可能会限制其适用范围。一些专家担心，该条款可能会被用来针对参加暴力抗议或造成财产损失的活动人士，而香港的活动人士则担心，北京可能会援引该条款，对新疆的维吾尔族社群采取类似的策略。²⁷

自2001年9月11日对美国的恐怖袭击以来，人们对各国政府可能以侵犯人权的方式滥用反恐法律的担忧日益增加。为了防止这种滥用，联合国安全理事会和其它机构一直在强调反恐法律的重要性。为了防止这种滥用，联合国安全理事会和其它机构一直强调必须以保护人权的方式参与反恐活动，²⁸并试图以可能限制其滥用的方式来定义恐怖主义。

²¹ “中央维护国家安全办公室在香港特区挂牌成立”，CGTN，2020年7月8日。

²² 国家安全法，第17条。

²³ 《基本法》第十六条。第十七条和第十九条赋予香港立法会和法院类似的自主立法权和司法权。

²⁴ 《基本法》第十二条。

²⁵ Petersen, Carole J. “禁止香港民族党：香港是否违反了《公民权利和政治权利国际公约》。”香港法律杂志48（2018）：789。

²⁶ Kellogg, Thomas E. “立法权利：基本法第二十三条、国家安全和香港的人权。”Colum. 307。

²⁷ 当然，在某些情况下，参加暴力抗议或导致财产损失的个人可以被指控为刑事犯罪。尽管如此，指控这些人犯有通常被认为是最严重的罪行之一的恐怖主义，似乎没有达到目的。

²⁸ 联合国安全理事会第1456(2003)号决议强调，必须以保护人权的方式参与反恐活动。安全理事会第1456(2003)号决议。



2021年3月1日香港西九龙法院大楼外的民众高举横幅，支持被控以颠覆罪的民主人士。 | 图片来源：YT HUI / Shutterstock.com

第 29 条禁止与外国势力勾结。与国家安全法的其它刑事条款一样，它也使用了过于宽泛的语言。个人“直接或间接地接受外国的指示、控制、资助或其它种类的支持”或其它外国行为者，以及“严重干扰……香港政府制定……法律或政策”或致力于“实施制裁”的人将构成犯罪。2019年以来，中国通过模棱两可的制裁措施，针对包括 NDI 在内的国际非政府组织。这些行动似乎是对美国实施的制裁的部分报复，但也旨在建立一个虚假的论述，以卸责并转移香港公民对其政府和北京的失望。

与其它罪行一样，似乎很明显，第二十九条是针对与2019年抗议活动有关的具体行动而写的。²⁹在大规模游行之后，不断有活动人士前往西方主要国家首都，敦促美国和欧洲国家对香港政府官员和北京的共产党领导层成员实施制裁。鉴于第二十九条的宽泛措辞，该条款有可能被用来将香港活动人士与西方同行之间的联系定为刑事犯罪，从而减少他们的联系，或者惩罚香港民间社会团体在与全球利益相关者讨论时提出香港的人权侵犯问题。这样做会违反国际人权法和《基本法》对言论自由的保障。

综合来看，这四项刑事条款对香港的民主发展有重大影响。这四条规定都可以用来针对和平的政治活动人士，包括参加2019年抗议活动的人。同时，颠覆和勾结条款都允许政府针对主流民主派政客，以迫使他们遏制自己的政治活动，或将他们完全逐出政治领域。

国家安全法正当程序条款：司法独立存疑？

鉴于国家安全法的刑事条文含糊不清，司法机关在防止国家安全法被滥用以惩罚和平的政治表达方面的作

用就变得更加重要。然而，《国家安全法》的一些关键条款削弱了司法机关的独立性。

如上所述，根据第14条，国安委的工作被置于司法审查的范围之外，这意味着那些试图检查国安委的广泛权力的人没有任何明显的途径可以这样做。同时，第六十二条将《国家安全法》的地位凌驾于香港其它法律之上，这意味着《人权法案条例》等法律不能被用作收窄《国家安全法》主要条文的适用范围。尽管如此，香港的法官仍然可以在国家安全法刑事案件中使用《基本法》的权利条款，因为《基本法》是由全国人民代表大会通过的国家层面的法律。

第五十五条和第五十六条可能是对司法独立的最大威胁，因为这两条允许国安署在判断案件足够“复杂”的情况下，将国家安全法案件从香港法院中移除。根据该法第五十六条，北京的最高人民法院有权将此类案件分配给内地法院；至于如何在第五十六条机制下选择法院，则没有给出进一步的指导。

无论是否出于设计，第五十五条和第五十六条都会给香港法院带来压力，以确保他们在国家安全法案件中的裁决至少能被北京接受。特别是，根据第四十四条，行政长官应从广大裁判法院中指定“极少数法官”处理这些案件，并事先征求国安委和终审法院首席法官的意见。否则，第五十五条就会允许国安署简单地接管北京认为处理不当的案件。在这种情况下，香港法官很可能会得出结论，认为与其冒着被告被运回大陆的风险接受公平审判的可能性受到严重限制的风险，不如做出有利于政府的决定，包括但不限于保释决定。

在最近的一些国家安全法案件中，作为中共领导层重

²⁹ 2014年雨伞运动期间，时任行政长官梁振英在北京和香港政府官员中普及了对勾结外国势力的关注；《行政及公民事务中央全力支持香港政府》，2014年10月19日。

要喉舌的著名媒体严厉批评了某些司法裁决，这使得一些观察家得出结论，北京正在寻求向当地法官施压，要求他们推翻这些裁决，或者在未来避免类似的裁决。以媒体大亨黎智英一案为例，亲北京的媒体对2020年12月高等法院法官在黎智英等待起诉的国家安全法案件中给予其保释的决定进行了谴责。³⁰黎智英后来经过漫长的上诉程序，被拒绝保释

IV. 国家安全法实施：针对北京的反对者

自《国家安全法》生效以来，该法的执行力度很大，有100多人被捕，其中既有高调的北京批评者，也有较为温和的政客。2021年1月6日，国安处与香港警方合作，逮捕了53名泛民主派政客和活动人士，指控他们触犯了《国家安全法》第22条的颠覆罪。逮捕的原因是为了在2020年7月举行民主初选，这是一个更大的泛民主派计划的一部分，目的是在当时即将举行的2020年9月的选举中夺取其在立法会的第一个多数席位。³¹

根据国家安全法逮捕的第三类人包括年轻的抗议者，他们中的许多人仅仅因为展示或携带支持独立的材料或公开喊出2019年抗议活动中被禁止的口号而被捕。一般来说，这些人都是根据《国家安全法》以分裂或颠覆罪被捕的。一些人被正式指控犯有触犯国家安全法罪行，有一小部分但越来越多的被告被拒绝保释，使他们在准备受审时要在拘留所度过几个月。

虽然对政府迄今为止使用国家安全法的情况进行全面分析超出了本报告的范围，但可以提出几个关键结论。首先，很明显，国家安全法被用来针对香港政治反对派的主要活动人士和主流成员。换句话说，似乎很明显，关于调查、逮捕和起诉谁的决定与北京的政治议程及其重塑香港核心政治体制的广泛努力是一致的。

其次，迄今为止出现的绝大多数案件似乎都是针对和平的政治言论和主张，因此在其它以自由法为基础的司法管辖区不会被视为国家安全罪。³²在许多情况下，被逮捕的人能够有力地声称他们只是在行使香港《基本法》规定的权利，而《基本法》是与国际人权法相联系的。

第三，虽然《国家安全法》的核心刑事条款可能引起了媒体的最大关注，但政府正在利用该法的其它条款重塑政府的官僚机构和关键的公共政策。政府已经表示，必须根据《国家安全法》对教育课程、互联网法规、媒体监督和民间社会组织的规定进行审查和可能的修订。³³

最后，国家安全法还产生了强烈的寒蝉效应，导致许多作家、记者和专家在评论当天的新闻之前三思而行。在其它情况下，编辑、出版商和其它把关人并非毫无根据——被迫取消了个别报导甚至整个图书项目。虽然政府尚未根据《国家安全法》因报道或出版行为逮捕任何记者或作者，但警方已有一些举措，利用其它法律阻止记者报导敏感问题。³⁴

国家安全法刑事案件——针对北京的敌人。

仔细审视过去8个月的一些重要国家安全法案件，就不难看出透过国家安全法进行调查和逮捕的政治动力。没有哪个案件比黎智英案更能说明围绕国家安全法案件的政治因素。黎智英于2020年8月10日被捕，4个月后被控诈骗罪和与外国势力勾结的触犯国家安全法罪。同日还有9人被捕，包括青年活动人士周庭和黎氏壹传媒的4名高管。对黎智英的指控似乎源于他对团体“与香港站在一起”（SWHK）的资金支持，该团体主张在2019年抗议运动期间对香港主要官员进行制裁，并在全球范围内发起了一场争取国际社会支持香港民主运动的运动。³⁵中共领导层多年来也一直试图破坏黎智英的媒体帝国，尤其是直言不讳、非常受欢迎的小报《苹果日报》。以勾结外国势力的罪名将黎智英关进监狱，既可以将他从全球关于香港的话题中移除，或许也会对苹果日报的长期生存能力造成重大打击。“这似乎很可能是他们对香港进行意识形态控制的关键一环。”亲民主派立法会议员毛孟静在黎智英被正式起诉的当天接受媒体采访时说。“他们讨厌黎智英的高政治形象，觉得他的媒体影响力比麻烦。”³⁶经过一系列的庭审，2021年2月18日，黎某被拒绝保释。

相较于黎智英的案件引起了全球头条新闻，对锺翰林 的起诉却在聚光灯以外展开。19岁的锺翰林是支持独立组织 Studentlocalism 学生动源的创始人之一，该组织在2019年的抗议活动中经常发表支持独立的言论，但在2020年6月30日，即国家安全法生效前几个小时，公开宣布解散。2020年7月29日，锺翰林和他的三名同事被逮捕。国安部门指称，他们在7月1日之后仍继续在网上发布支持独立的言论，国安处认为，根据《国家安全法》第21条，其中一些言论可被视为煽动分裂。锺翰林否认违反了《国家安全法》，大约

³⁰ 香港亲北京媒体称：“批准黎智英保释是‘严重错误’”，《苹果日报》，2020年12月26日。

³¹ 7月31日，政府宣布将原定于2020年9月举行的立法会选举推迟一整年。虽然政府声称冠状病毒的限制使这一改变成为必要，但许多观察家认为此举是出于政治动机的努力，以保护亲北京的候选人在选举中免受潜在的毁灭性损失。

³² Wong, Lydia, 和 Thomas E. Kellogg. 香港的《国家安全法》：人权与法治分析，2021年2月，第2页。

³³ “香港：新的学校国安准则进一步扼杀了校园的言论自由”，2021年2月5日。国际特赦组织。

³⁴ Lau, Chris. “香港的抗议活动：港台记者否认以网络数据库研究违法，为节目拍摄元朗黑帮攻击事件”，《南华早报》，2021年1月14日。

³⁵ Suwanrumpha, Lillian. “香港活动人士周庭警告说，异议正在被压制”，法新社，2020年9月1日。

³⁶ Wang, Vivian, 和 Chris Buckley. “媒体大亨黎智英根据香港保安法被起诉”，《纽约时报》，2020年12月11日。



2019年11月24日香港沙田区议会普选，市民排队投票。| 图片来源：JEROME FAVRE/EPA-EFE/Shutterstock

48小时后被保释。在他被捕后的几个月里，锺翰林和“学生动源”的其它成员都没有被正式起诉。他们的被捕可能是为了向年轻的活动人士发出信号，让他们不要发表任何支持独立的言论。但是，也许是担心自己的案件会有进一步的行动，锺翰林在2020年10月27日试图进入美国驻香港领事馆寻求政治庇护，但还没来得及这样做就被国安处人员逮捕。被捕两天后，锺翰林被正式起诉，根据《国家安全法》被控分裂国家罪，同时根据香港《刑事罪行条例》被控煽动叛乱罪和洗钱罪。³⁷

锺翰林的案件在香港内部引起了很大的关注，尤其是在2019年抗议活动前线的年轻活动人士。一些人认为，重新逮捕并正式起诉钟国栋的决定是对锺翰林决定在美国领事馆寻求庇护的报复，并劝阻香港年轻人与美国外交官员接触。同时，考虑到国际法对和平主张独立的保护，以涉嫌发表与香港政治地位有关的言论为由对锺翰林进行审判的举动也令人深感不安。

1月6日的逮捕行动——目标是政治反对派。

在《国家安全法》通过后的头6个月里，国安处当局对不同的目标援引了该法，共逮捕了约40人。然而，有一个群体基本上逃避了国家安全法名义下的逮捕：构成香港民主党派核心的主流政客。2021年1月6日，随着53名泛民主派政客和活动人士的被捕，这种情况发生了改变。³⁸这一波逮捕行动在香港各地进行，涉及1,000多名警察，大概是在国安处的指示下进行的。警方突击搜查了多个地点，包括一家从事人权案件的本地律师事务所和一家著名的本地民调公司。警方官员还宣布，他们当天冻结了20多万美元的资金。

这些指控来自2020年7月的泛民主派初选。这次初选是一个更大的和平政治策略的一部分，名为“十步

互毁计划”。据设计该计划的戴耀廷称，如果民主党派能够赢得立法会多数席位，他们就可以利用《基本法》机制迫使行政长官林郑月娥辞职，使香港政府陷入瘫痪。戴耀廷认为，由此产生的不稳定局面可以迫使中共领导层最终与民主派就政改问题进行谈判。戴耀廷提出的计划是以《基本法》的规定为基础的，《基本法》允许在某些情况下解散立法会和行政长官辞职，但被认为实际发生的可能性很小。然而，国家安全官员称该计划为“邪恶”，并表示组织和参与初选的人企图推翻政府。³⁹超过60万香港市民参与初选，远超主办单位的估计。总体而言，所谓的本土派候选人的表现优于较温和的声音，这是市民对北京的强硬香港政策不满的一个信号。⁴⁰

1月6日被捕的泛民主派立法委员和活动人士中，包括16名前立法委员和20名区议员。区议员被捕，令人质疑他们是否会像11月的四名立法会议员一样被逐出席位。警方还逮捕了一些不太知名的活动人士和政客，他们中的许多人在推动2019年抗议活动的核心政治问题上没有这么多的声音。专注于香港少数族裔权利的印度裔社会工作者和活动人士杰弗里·安德鲁斯（Jeffrey Andrews）也在被捕之列，残疾人权利活动人士李芝融（Lee Chi-yung）也在其中，他在目睹了他使用轮椅的女儿的挣扎后，为使香港更加无障碍而开展运动。⁴¹两人都在初选中落败。逮捕行动标志着北京对香港主流政治反对派的镇压行动的重大升级，并表明中国领导层不仅要从根本上改变香港的政治制度结构，而且要改变香港的政党。通过大规模逮捕，北京向香港的政治阶层发出信号：可接受的政治活动的基本界线已经缩小，而跨越这条缩小的红线的成本已经急剧增加。

2021年2月28日，香港检察院宣布对47名被捕者提出指控。根据《国家安全法》第22(3)条，所有47人被

³⁷ Ho, Kelly. “香港法院拒绝保释被控以保安法分裂国家罪的活动人士锺翰林，”香港自由报，2020年10月29日。

³⁸ 因涉及2020年7月初选的颠覆罪而被调查的总人数为55人；活动人士黄之锋和谭得志均已于1月6日被拘留。

³⁹ Sung, Timmy. “政府说，逮捕的对象是‘邪恶计划’的幕后黑手”，香港电台，2021年1月6日。

⁴⁰ Soo, Zen. “年轻的活动人士和本地人在香港支持民主的民意调查中名列前茅，”美联社，2020年7月15日。

⁴¹ “随着大规模的逮捕，北京在香港施加越来越重的手，”《纽约时报》，2020年1月6日。

控申谋实施颠覆罪，根据罪行的严重程度，最高可判处终身监禁。被控者包括7月初选策略的策划人戴耀廷、亲民主的香港第一党领袖人物毛孟静、2016年立法会选举得票最高的朱凯迪，以及民主党前主席胡志伟。由于原因不明，检方拒绝对8人提出控诉，包括民主党元老涂谨申、邝俊宇，美国人权律师约翰-克兰西，以及本地活动人士杰弗里-安德鲁斯和李芝融。⁴²这些指控表明，国家安全法不仅会被用来恐吓和骚扰反对派人士，而且还会实际惩罚他们的和平政治活动。

对47名反对派政客和活动人士的指控，也标志着北京对泛民阵营进行深层次、持久性破坏的决心。⁴³虽然1月6日的逮捕行动再次让泛民阵营进入危机模式，并打乱了筹备2021年9月立法会选举的努力，但正式起诉这47人的决定表明，政府几乎肯定是在北京的授意下行事，希望以可能在未来几年引起共鸣的方式永久地束缚反对派阵营。

最后，这些指控背后更大的意图之一，也可能是北京希望借此管理公众情绪并说服选民选举事实上毫无意义。鼓励公众疏远公共议题，即使在有限的政治参与形式下，并压低选民的投票率，这将在2021年9月的立法会选举中让亲北京的候选人受惠。

V. 11月11日的立法会取消资格

在《国家安全法》通过后，北京和香港政府采取的最重要举措之一，可能是在2020年11月11日决定取消四名民主派议员的资格。资格被取消后，其余15名亲民主派立法会议员随即辞职，使立法会自1997年回归以来首次失去任何有意义的反对派代表。

四名被取消资格的议员包括泛民主派中一些最突出的声音。杨岳桥、郭荣铿、郭家麒和梁继昌。⁴⁴郭荣铿和杨岳桥曾签署了一封致美国参议员的公开信，呼吁对香港官员进行制裁。梁继昌没有发表任何支持制裁的公开声明，但他曾作为一个更广泛的香港议员代表团的成员前往美国；政府官员指责他间接支持对香港的制裁。郭家麒则既没有前往美国，也没有发表支持制裁的言论；政府以他的政党背景作为取消他资格的主要依据。⁴⁵

取消资格源于香港政府在2020年7月30日发布的一项决定，禁止这4人在当时即将举行的立法会选举中参选连任。当时还有8人被禁止参选，包括著名民主派人士黄之锋和何桂蓝。政府列举了几项取消资格的理由，包括：鼓吹港独；要求外国政府干预本地事务；表示反对《国家安全法》；以及承诺在立法会“不分青红皂白”地投票反对政府的建议。⁴⁶几天后，香港政府推迟了2020年9月的立法会选举。

推迟选举的决定引发了被取消资格的立法会议员能否继续多任职一年的问题。最初，全国人大常委会和政府曾宣称，这四人可以继续任职，直到选出继任者。虽然政府从来没有正式解释为什么要改弦易辙，但很多人认为，中共领导层在立法会坚持拖延战术后，要求立即撤换他们。

至少，很明显，解除四名立法委员职务的法律命令来自北京。全国人大常委会11月11日的决定列举了各种可作为立即驱逐的依据的行为，包括鼓吹港独、游说外国行为者干涉香港事务或以其它方式危害国家安全。⁴⁷

人大常委会的决定是对《基本法》第一百零四条的进一步解释，但却以其它法律和宪法依据为依据。根据《基本法》第一百零四条，立法会议员必须承诺拥护《基本法》，同时承诺效忠香港。从2016年开始，全国人大常委会和香港政府开始对有意担任公职的人提出实质性要求，建立了评判政治职位候选人的标准。如果个人被发现不合格，就会被阻止参选。最后，人大常委会的决定提供了额外的理由，让个人既可能被禁止参选，又可被立即开除出立法会。

鉴于人大常委会的决定内容广泛，许多人认为该决定与其说是对第一百零四条的解释，不如说是对《基本法》本身的实质性修改。⁴⁸根据《基本法》第一百五十八条，全国人大常委会的确有权或多或少地自行发布对《基本法》的解释，但任何对《基本法》的修改都必须通过一些额外的程序性障碍，而且在某些情况下可能涉及立法会和行政长官。

令人不安的是，全国人大常委会还首次相当倚重其它法律依据，将中国国家宪法的具体条款和《国家安全法》作为超越《基本法》本身的主要权威来源。这样一来，全国人大常委会极大地扩大了其对香港的立法权力，因为它不再需要将任何新规则与《基本法》的具体条款挂钩。⁴⁹这一创新举措也确保了全国人大常委会今后的决定不受香港机构的干预。例如，虽然香港法院在裁决案件时也有解释《基本法》的权力，但他们对《中国宪法》或源于该法的任何全国人大常委会的决定都没有置喙余地。

⁴² “国家安全法：47名香港反对派人士因在集团初选中的角色被捕，被控申谋颠覆国家政权，”《南华早报》，2021年2月28日。

⁴³ “香港反对派的历史性围剿引来反抗性抗议”，彭博新闻社，2021年2月28日。

⁴⁴ 杨岳桥、郭荣铿、郭家麒都是公民党成员；梁继昌是专业协会的立法会成员。

⁴⁵ Heng Cheryl. “香港四位被赶走的立法会议员是谁，他们到底做了什么？”《南华早报》，2020年11月11日。

⁴⁶ “香港特区政府支持选举主任决定立法会换届选举某些提名无效”，香港政府新闻稿，2020年7月30日。

⁴⁷ 《全国人大常委会明确香港立法会议员的‘忠诚’要求，取消民主派议员资格》，《人大观察》，2020年11月11日。

⁴⁸ “陈文敏说，《基本法》变得无关紧要”，香港电台，2020年11月12日。

⁴⁹ Kellogg, Thomas E. “北京不受约束：《香港自治崩溃，中国重写法律》”香港自由报，2020年11月17日。



2020年5月18日香港传媒大亨、《苹果日报》创办人黎智英来到西九龙裁判法院。| 图片来源: Yung Chi Wai Derek / Shutterstock.com

政治影响

集体辞职的决定对泛民阵营来说无疑是一个困难的决定，但从7月起就已经摆在了桌面上，随着9月组织“要么留下，要么离开”的民调，这个决定变得更加迫切。⁵⁰立法会余下的议员有需要声援被取消资格的同僚，而核心支持者亦承受重大压力，要求他们发表强硬声明，反对北京前所未有地干预香港政治。与此同时，辞职事件亦意味着立法会作为泛民主派表达异见和影响政府政策的重要平台的地位被进一步削弱。⁵¹此外，将反对派成员从立法会中剔除，剥夺了立法会制度中难得的问责元素，过往依靠这些议员向政府施压的选民和民间社会的利益相关者现在没有了代表。

同时，辞职还产生了一个更直接、更实际的效果：没有任何泛民的立法会议员，实际上给了政府一个自由的空间来通过其议程，不受泛民之前所采取的阻挠策略的限制——在许多情况下是成功的。诚然，政府必须赢得立法会中传统的亲北京盟友的支持，但事实证明，这并不困难：在取消议员资格五个多月后，行政长官林郑月娥表示，她的政府与立法会之间的工作关系非常紧密，并承认，如果泛民派议员仍在任，她就无法将某些法案提交立法会审议。⁵²

也许并不奇怪，在泛民被清洗后，政府立即表示将推进一项雄心勃勃的议程，其中包括在政治上束缚泛民的努力。2月初，行政长官林郑月娥宣布，政府将寻求修改《宣誓条例》，以扩大其影响范围，以符合全国人大常委会和国家安全法的决定。新的《公职（参选及就职）条例草案》已于2月23日提交，立法会议员和区议员如因宣誓不当或未能维护《基本法》而被取消资格，五年内不得参选。⁵³政府还宣布计划与立法会合作修订教育政策，以反映国家安全法将安全教育纳入学校课程的任务。

政府也会寻求与立法会合作，进行一些非政治性的改革，以向香港人证明亲北京阵营确实可以为香港人办事。⁵⁴从立法会过去数月在全体会议及事务委员会会议上的表现来看，已经有人怀疑，没有任何政治反对派的情况下，立法会实际上会变成一个富有成效、有效和技术性的立法机关。相反，越来越多人认为，缺乏真正的政治反对派，会鼓励余下的议员过分依赖政府对其立法建议的保证。

对于泛民阵营来说，资格被取消和随后的辞职潮付出了巨大的代价：它切断了他们获得大量公共资源的途径，包括立法会议员本身的薪酬和对工作人员的资助，其中许多人本身就被认为是关键的新锐民主声音。当民主党不得不从其库房中拿出数百万港元，为因从事和平政治活动而面临刑事起诉的党员进行法律辩护时，失去这些公共资源尤其令人痛苦。⁵⁵

随着经济负担的加重，泛民阵营也失去了与香港人沟通的主要平台。也许不足为奇的是，香港政府和北京对其数十名成员持续不断的攻击，使泛民阵营陷入混乱，难以制定策略，既要应对未来的攻击，又要寻找方法成功角逐下届立法会选举。

同时，对亲民主派政党和政客的持续攻击，也引发了一个问题，即北京是否愿意允许一个开放、自由的政治制度中通常所理解的反对派政治。换句话说，如果北京决心从根本上重塑香港政治，使有意义的政治反对派不可能存在，那么泛民主派的长期战略问题就可能变得多少有些不切实际。



2020年10月29日前独立团体“学生动源”召集人锺翰林在香港以国家安全法被捕后，乘坐警车来到西九龙裁判法院。| 图片来源: REUTERS / TYRONE SIU - stock.adobe.com

⁵⁰ “香港民主派临时年内留任立法会，因民意分裂”，香港自由报，2020年9月29日。

⁵¹ 也许并不奇怪，民主党高级官员对11月11日清洗后几个月的辞职潮表示矛盾。参见，例如，《采访：民主党被50宗官司缠身，预计花费超过2500万港币，需要筹集资金》，《星岛日报》（中文），2021年2月17日。

⁵² “香港林郑月娥称‘正常’立法会让政府提出‘大胆’建议，誓言对‘假新闻’和‘毒舌’采取行动”，香港自由报，2021年2月4日。

⁵³ 香港特别行政区立法会—《2021年公职（候选人及担任职务）（杂项修订）条例草案》，2021年2月。<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/english/bc/b202102261/general/b202102261.htm>

⁵⁴ 正如一位著名的前立法者和政府官员所写的那样，“现在是时候让建制派表明，它并非无可救药地陷入僵局，而是可以解放自己，为更广泛的公众利益服务。”“香港立法会剩下的部分必须显示出它能为城市利益工作”，《南华早报》，2020年11月28日。

⁵⁵ 同上，《星岛日报》（中文），2021年2月17日。

VI. 2021年3月的选举改革： 巩固北京的有效控制权。

2021年3月11日，中国全国人民代表大会作出决定，广泛地重塑了香港的选举制度，使选举框架进一步向有利于北京的方向倾斜。⁵⁶到3月30日，全国人大常委会正式通过了这一方案，启动了自1997年以来对香港政治制度影响最深远的改革，标志着香港从过去20年允许的有限的民主改革中惊人地后退。3月的选举改革巩固了北京对行政长官遴选过程的持续有效控制，为香港的选举制度注入了国家安全因素，并为立法会选举设立了新的权力层级。这些变化通过建立持久的结构性改革和加强北京排除民主派候选人参选的机制，确保亲北京的政党在立法会保持多数。

改革背后的理由是保证香港由“爱国者”治理，而“爱国者”长期以来一直被用来作为对中共领导全面忠诚的代号。⁵⁷虽然爱国主义的提法长期以来一直是北京以香港为中心的政治言论的主要内容，但在《国家安全法》出台后，爱国主义在中央政府的声明中扮演了特别突出的角色。根据3月的选举改革方案，爱国主义概念将被提升为正式的法律标准——无论多么模糊和无定论——对未来的民选职位候选人进行严格评估，被认为不够爱国的候选人将被禁止参加选举。



2012年11月。中国领导人在北京人民大会堂参加中国领导人第十八次全国代表大会时聚在一起。 | 图片来源：Remko Tanis on Flickr

北京声称，需要改革方案，以防止“破坏稳定的势力和激进的地方主义者”利用现有制度，他们会设法赢得选举，“公然进行反华和破坏稳定的活动”。⁵⁸不过，仔细审视整个改革方案，就会发现，一个关键的动机其实是泛民运动在2019年11月的区议会选举中在

投票箱中的成功。泛民在区议会选举中的大获全胜，颠覆了人们长期以来对现有非民主选举框架坚不可摧的假设，并导致许多活动人士和政客开始寻找方法，



2021年1月6日香港大学法学副教授、激进团体“爱与和平占领中环”联合创始人戴耀廷被警方拘捕。 | 图片来源：Getty Images : Anthony Kwan / Stringer

以便在立法会选举中取得类似的结果。⁵⁹如果在当时即将举行的立法会选举中取得大胜，也会进一步加强泛民在选举委员会中的代表性，而选举委员会负责选举香港的行政长官，这可能会迫使亲北京阵营允许泛民在下届行政长官人选中扮演一定的角色。3月的选举改革方案提出了几项关键的结构性的改革，通过以下的改变，制止了这种努力。⁶⁰

北京将加强控制的主要工具是选举委员会（EC）。根据现行法律，选委会既提名又选拔行政长官；在1997年后的头几年，选委会也选拔少量的立法会议员。由于选举委员会的结构是以亲北京的声音为主，因而确保北京的意见会得到决定性的重视。虽然泛民在选委会内部的回旋空间有限，但最终在1997年以来的23年里，选委会基本上批准了北京的偏好。

3月的选举改革方案将选委会成员总数从1200人扩大到1500人，并调整其组成，以维持北京的控制力。例如，根据现有的选委会规则，区议员在挑选117名选委会成员时发挥作用，并选举自己的选委会代表。2019年区议会选举后，泛民将能控制区议会选出的大部分（甚至全部）选委会席位的分配。不出所料，3月的提案还撤销了117个选委会区议员席位。如果没有该决定的深远变化，鉴于泛民计划针对某些界别席位，2022年的行政长官选举中，泛民在选委会的代表性可能会上升到30%或40%。现在，这一举动消除了甚至出现这种有限的制衡力量的可能性。⁶¹3月的选举改革提案还规定，未来的行政长官候选人必须从组成选

⁵⁶ 该决定的正式名称为《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》，英文版本可在以下网站查阅：<https://www.chinalawtranslate.com/en/hkelectoralreformdecision/>。

⁵⁷ 有关香港使用爱国主义言论的更多信息，请参见《爱国主义问题》。《香港的人权与民主化》，人权观察简报，2004年9月9日。

⁵⁸ “关于《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定草案》的说明”，2021年3月5日。该《说明》可在网上查阅：http://www.xinhuanet.com/english/2021-03/05/c_139788111.htm。

⁵⁹ Davis, Michael C. and Thomas E. Kellogg. 香港民主化的承诺：不满与法治挑战，第17期，国家民主研究所和乔治城亚洲法律中心，2020年4月，第23页。

⁶⁰ 关于《决定》的精彩分析，参见魏长浩、胡太格。“2021年全国人大会议：人大香港选举大改革决定解读”，人大观察家，2021年3月11日。

⁶¹ “中国正式宣布对香港进行全面的选举改革，要求忠诚”，路透社，2021年3月30日。

举委员会的五个部门中的每一个部门获得至少15票。⁶²最后，3月的选举改革方案对立法会选举框架实施了广泛的一而且是深度倒退的一变革。在现有的选举框架下，立法会的70名议员由地方选区（35个席位）和功能界别（35个席位）等额选举产生。3月11日的决定将立法会的议席总数扩大至90席，组成方式改为20个地方选区、30个功能界别议席及40个预留给选举委员会委员的议席。北京重新引入2004年放弃的选委会席位，表明北京不仅要拖延，而且要破坏香港的民主发展。最后，改革还建立了一个复杂的、多方面的候选人审查制度，将筛选所有潜在的立法会候选人，并完全确保任何反对派候选人将无法参选。

这些改革进一步巩固了中国政府对选举过程和结果的控制，并将一个看似永久的结构性优势交给了亲北京的政党。因此，这些变化很难与《基本法》关于“循序渐进”地实现行政长官和立法会直选的承诺相协调。⁶³从这个意义上讲，可以说这些修改违反了《基本法》本身，也违背了北京关于继续维护一国两制框架的承诺。

然而，由于香港司法机构在审查全国人民代表大会的行动方面的作用受到严重限制，因此，对这一决定及其对香港未来民主发展的深远影响进行任何宪政分析，都将只是一项学术工作。⁶⁴此外，目前香港政治中弥漫着高度紧张的气氛，任何香港法院甚至不可能审理对该决定的实质内容是否合宪的司法挑战。

⁶² 现有的选委会只有四个界别，新成立的第五界别将由更多的香港驻国家机构和团体的代表组成，包括原来属于第四界别的香港人大代表和政协委员。此外，社会福利界别——这个泛民主派的大本营，很可能被一个尚未确定的“草根”界别所取代。黄娜丽。“香港社福界担心选举制度大改会掩盖其对有需要人士政策主张的声音”，南华早报，2021年3月11日。

⁶³ 《香港基本法》第四十五条和第六十八条。

⁶⁴ Gittings, Danny. 香港基本法导论。香港大学出版社，2013年，第178-84页。

VII. 结论

在2021年的最初几个月里，香港的政治制度仍然陷于危机之中。行政长官林郑月娥相当不得民心，11月11日之后的立法会仍未制定出有意义的立法议程来改善香港市民的生活，而北京则有增无减地继续其天朝立法策略。⁶⁵虽然新组成的立法会承诺会严格审核政府的建议，但其主要工作是支持北京打压泛民主派，以及无条件支持香港政府。由于政府和被削弱的立法会力图向北京表忠心，政府与民众之间的沟通管道明显恶化，形成了一位著名民意研究者所说的“等待爆炸的火药桶”。⁶⁶此外，年轻人表达对政府不满的管道，即使是在政治敏感性较低的政策领域，也在不断减少。香港内部日益增长的不满和恐惧，促使人们重新考虑他们在这个城市的未来。昔日香港的政治活力，以每年的游行、媒体的政治辩论和多党制为标志，如今已成为在日益法治化的制度下进行刑事起诉的基础。

通过与COVID-19相关的限制和国家安全法的通过，中央政府和林氏政府止住了2019年震撼香港的喧嚣异见。然而，没有抗议活动并不意味着导致2019年大规模抗议活动的问题已经解决。相反地，问题只是被搁置。新的结构性机构——国安委、国安署和国安处——以及在国家安全法下设立的刑事条款侵犯了香港的自治权，同时也扼杀了法治制度所必需的司法独立。此外，3月的选举改革进一步巩固了国家安全法造成的民主倒退，以及民主派政客在香港政治制度中的资格被取消。因此，北京和香港政府恰恰加剧了他们宣称的国家安全法要对抗的不稳定和政治不稳定的环境。正如 NDI 在2020年的《香港民主化的承诺》报告中所说，进一步的打压只会加剧现有的紧张局势，并可能导致不正常的社会关系、零星的抗议活动和多种形式的抵抗行为。

过去一年的事件从根本上重塑了香港的政治和法律环境。作为响应，许多民主人士已经逃离了这座城市，而且很可能有更多的人在不久的将来继续离开。然而，北京过去一年在香港推行其议程的成功，并不意味着香港的未来已被决定。在过去20年里，香港人已被证明是坚韧不拔的，并致力于为城市的基本自由和民主发展而奋斗。尽管政治打压和选举改革助长了一个日益不民主的制度，但香港人对民主香港的渴望在城市内外依然存在。当香港人继续努力为香港恢复民主的承诺时，国际社会必须在海外和市内支持香港人。



2020年11月11日前泛民主立法会议员杨岳桥、郭家麒、梁继昌和郭荣铿在中国香港通过新决议案时被取消资格后对媒体讲话。 | 图片来源: REUTERS / TYRONE SIU - stock.adobe.com

⁶⁵ 根据香港民意研究学会的民意计划调查，林郑月娥在2021年3月22日至25日的民望为32.8分（满分100分）。

⁶⁶ “香港是一个等待爆炸的火药桶”，香港电台，2021年1月3日。

美国国际民主协会 (National Democratic Institute):

美国国际民主协会 (National Democratic Institute, NDI) 是一个非营利, 非党派, 非政府组织。组织的工作是强化并且响应世界各地的人民想要在承认和促进基本人权的民主社会里生活的愿望。美国国际民主协会成立于1983年, 历届曾与156个国家和地区的当地伙伴合作, 把个人和团体聚在一起, 分享理念, 知识, 经验和专长。美国国际民主协会与政党, 公民团体, 国会及其他组织和个人合作, 来加强民主机构, 捍卫选举, 鼓励公民参与, 促使政府更加开放和负责任。美国国际民主协会通过超越国度的手段来传递这样的信息, 即民主模式并非单一, 但所有民主国家都拥有共同的核心原则。



National Democratic Institute
455 Massachusetts Ave, NW, 8th Floor
Washington, DC 20001-2621
Phone: 202-728-5500
Fax: 888-875-2887

www.ndi.org