



慘遭撤銷的承諾：危機四伏的香港

美國國際民主協會

2021 年4月



Manson Yim - Unsplash

目錄

內容摘要	3
2020-21年香港時間表	4
I. 簡介	6
II. 2020年1月至6月--緊張局勢上升，威脅升級	7
III. 《國家安全法》	8
國家安全法的體制結構	8
國家安全法的刑事條款	9
國家安全法正當程序條款：司法獨立存疑？	10
IV. 國家安全法實施：針對北京的反對者	11
國家安全法刑事案件--針對北京的敵人。	11
1月6日的逮捕行動--目標是政治反對派。	12
V. 11月11日的立法會取消資格	13
政治影響	14
VI. 2021年3月的選舉改革：鞏固北京的有效控制權。	15
VII. 結論	17

內容摘要

1997年，香港的主權由英國移交給中華人民共和國(中國)，是在《中英聯合聲明》規定的條件下進行的，並得到《基本法》的保障。《聯合聲明》是一份在聯合國註冊的條約，確立了香港在回歸後的高度自治，包括規定香港“享有行政管理權、立法權和獨立的司法權，包括終審權”。¹《基本法》的一個重要組成部分是對民主發展和政治改革的承諾，即允許香港人通過普選產生立法會議員和行政長官。雖然進展緩慢，但香港人利用有限的投票機會，通過群眾動員努力推動進一步的民主化。他們的努力在2019年達到頂點，當時香港人以創紀錄的人數出動，抗議一項引渡法案，並選舉出區議會中的第一個泛民主派多數。北京的回應是實施嚴厲的國家安全法和民主倒退的政治舉措，與《基本法》和《聯合聲明》下的承諾背道而馳。

從2020年6月突然實施《國家安全法》開始，北京啟動了一系列行動，旨在加強對香港政府機構的控制，改變香港的政治制度和自由、法治社會的地位。《國家安全法》(NSL) 採用大陸一黨制的國家安全定義，將政治上的反對派和異議歸為對政權穩定的威脅，因而也是對國家安全的威脅。這對香港自由、法治的政治秩序造成了巨大的憲法、法律和社會衝突。

《國家安全法》(NSL) 違反了《基本法》的核心原則，即規定香港的自治管理權受到北京的有限干預。該法顛覆了一國兩制的框架，建立了部分或全部由中國官員控制的新的國家安全機構；制定了措辭模糊的刑事條款，可用于懲罰和平的政治活動；並削弱了香港的司法獨立。新法律被迅速用來清除政治體系中親民主的反對聲音，並減少香港的管治自主權。

在這種日益受限的政治環境下，北京和香港的領導人利用他們新的控制槓桿來削弱政治對手。2020年11月，4名親民主派立法會議員被罷免，隨後15名泛民主派立法會議員辭職，使立法會幾乎沒有任何泛民主派代表。到2021年3月，北京將注意力集中在重組香港選舉制度上，通過全國人大通過的選舉改革方案，確保反對派人士無法參選立法會，也無法在選舉下一任行政長官時發揮作用。選舉改革方案通過減少立法會普選議席，是對《中英聯合聲明》和香港《基本法》的根本挑戰。

自2020年4月 NDI 發佈上一份《香港民主承諾》報告以來，香港的政治和法律環境已經發生了根本性的改變，使香港的民主發展道路發生了逆轉。然而，儘管北京在排擠異己和鞏固權力方面取得了明顯的成功，但香港人對民主改革的決心確保了香港的未來仍未確定。此外，國際社會對香港新興僑社和香港內部民主人士的支持，仍然是香港民主承諾能否實現的關鍵因素。



2020年4月18日，前立法會議員、民運人士李柱銘（圖中間者）在離開香港中區警署時與媒體成員交談，他在2019年8月被捕並被指控組織和參與非法集會。| 圖片來源: Getty Images ISAAC LAWRENCE / Contributor

¹ “大不列顛及北愛爾蘭聯合王國政府和中華人民共和國政府關於香港問題的聯合聲明”，聯合國條約彙編，第1399卷，1985年。

2020-21年香港時間表

2020年
4月

4月18日：15名民主派政客和活動人士因2019年8月和10月舉行的非授權集會而被捕。

5月2020
日

5月21日：全國人大常委會發佈關於在香港制定《國家安全法》的決定。

2020年
6月

6月30日：全國人大常委會批准並簽署《國家安全法》，立即生效。支持民主的香港眾志黨解散。

2020年
7月

7月1日：300名示威者被捕，其中10人被控以觸犯《國家安全法》(NSL) 罪名。7月3日，唐英傑成為國家安全法之下第一個被以恐怖主義和煽動分裂國家罪起訴的人。

7月2日：香港政府禁止 "光復香港，時代革命" 的口號。活動人士、前立法會議員羅冠聰離港。

7月11-12日：舉行非官方的泛民主派立法會選舉，60萬人參加。

7月13日：北京中聯辦宣佈反對派初選非法，港府對初選展開調查。

7月30日：12名民主派立法會候選人被取消資格，其中包括4名現任議員。

7月31日：立法會選舉延期，改在2021年9月舉行。

2020年
8月

8月10日：傳媒大亨黎智英及其兩個兒子及《蘋果日報》四名管理層被捕，警方對《蘋果日報》總部進行搜查周庭也被逮捕。

8月26日：立法會議員林卓廷和前議員許智峯被捕。

8月23日：十二名民運人士在逃往臺灣時被中國海警攔截，扣留在深圳。

2020年
9月

9月1日：林鄭月娥確認香港的憲法制度沒有行政、立法、司法三權分立的規定。

9月6日：9月14日，人民力量副主席譚得志以觸犯《國家安全法》(NSL) 罪名被捕，被控 "發表煽動性言論"。



I. 簡介

在2020年和2021年初，香港的民主治理急劇下滑，幾乎所有的核心民主和法律機構，包括立法會、公務員、法院、香港充滿活力的獨立媒體、學校和大學、民運人士和基層民間組織，都受到了一系列的攻擊。簡單地說，2020年是自1997年回歸以來民主發展最差的一年。北京的行為已經遠遠超出了對最尖銳批評者的限制，它現在不僅要壓制活動人士，而且要通過抑制公民權利和政治權利來壓制廣大市民。香港正面臨一場全面的政治危機，而且沒有任何跡象表明情況會有所改善。未來幾個月，北京中央政府和香港政府可能會繼續進一步破壞香港的政治體制，對香港作為一個自由開放的社會的地位產生深遠影響。

2020年初，其實很多泛民陣營的人都抱著樂觀的態度。剛從2019年11月區議會選舉的歷史性勝利中走出來，香港民主運動核心的活動人士和政客們開始為當時即將到來的2020年9月立法會選舉緊鑼密鼓地籌畫。在2019年12月香港的評估團期間，NDI 與多名民主派利益相關人士進行了交談，他們希望泛民陣營最終能在立法會取得歷史性的、有史以來的首次多數。²然而，隨著2020年初 COVID-19 危機的出現，香港政府採取了限制公眾集會的措施，包括構成2019年反引渡法案運動骨幹的大規模抗議活動。儘管 COVID-19 措施有合法的公共衛生基礎，但一些人認為政治考慮--特別是政府希望防止民主示威活動的回歸--導致行政長官林鄭月娥的政府對公眾集會的嚴格限制超過嚴格必要的時間。

這些最初的限制與2020年6月30日突然實施的《國家安全法》（NSL）相比，顯得微不足道。位於北京的全國人大常委會（NPCSC）在沒有聽取香港人或其政府代表意見的情況下起草、通過並實施了該法。《國家安全法》（NSL）對香港的人權和法治構成嚴重威脅，並對香港在《中英聯合聲明》中確立的、在一國兩制框架下維持的寶貴自治權敲響了喪鐘。

在法律實施的第一個完整的日子裡，有10名民主派的抗議者和活動人士被逮捕--其中很多人只是因為擁有2019年抗議運動的支持獨立的材料或高喊口號。自2020年7月1日以來，香港警方新成立的國家安全部已經逮捕了一百多人，其中絕大部分是因定義模糊的國家安全罪。

在推出《國家安全法》（NSL）的同時，北京還採取了更多措施，加強對香港政治制度的直接控制。2020年11月，全國人大常委會發佈了一項決定，實際上將4名親民主派議員從香港立法會中除名。作為回應，其餘15名民主派立法會議員集體辭職，自1997年回歸

以來首次取消了立法會中幾乎所有的民主派代表。³

香港政府還加強了對知名政治活動人士的打壓。2020年12月，青年活動人士黃之鋒、周庭和林朗彥對2019年6月在警署外舉行的一次未經批准的抗議活動的非法集會指控認罪，並被判處最高13個月的刑期。⁴這三人都仍在監獄中，黃和周可能會在另一項正在進行的《國家安全法》（NSL）刑事調查中被判處更多的監禁時間。2月28日，香港檢方宣佈決定根據《國家安全法》第22條，以陰謀實施或組織顛覆罪起訴47名民主派人士。此舉標誌著政府利用《國家安全法》對付反對派議員和其他民選官員的行動顯著升級，並凸顯了新法律的政治性質。

本報告概述並分析了自NDI於2020年4月發佈上一份 "香港民主化承諾" 報告以來，香港過去一年的政治和法律發展。主要發現包括：

- 香港本來就有缺陷的混合政治結構在去年急劇惡化。北京正在迅速行動，從根本上重塑香港的核心政治體制，增加了香港未來民主發展的不確定性。
- 新的《國家安全法》是北京為對香港實施更直接控制而採取的最重要步驟。新法在幾個基本方面損害了香港的自治，並否定了北京對一國兩制框架的承諾。
- 2020年11月11日，4名親民主派立法會議員被罷免，隨後15名泛民主派立法會議員辭職，使得香港立法會幾乎沒有任何泛民主派代表。鑒於目前對泛民主派政黨和民選官員的限制，以及最近的選舉改革，顯然反對派人士短期內無法重返立法會。
- 肅清政治體制中的民主聲音，加強對香港政治體制其他要素的控制，直接影響到香港政府的合法性。政治體制繼續失去有效的執政能力，與公眾接觸的途徑越來越窄，政府本身也失去了與公眾的聯繫。
- 政府大力利用《國家安全法》，新成立的國家安全機構逮捕了100多人，包括著名的民主人士的聲音和不太知名的人物。特別是，2021年1月6日逮捕了55名親民主的立法者和活動人士，並在2月下旬根據《國家安全法》決定正式指控其中47人犯有陰謀實施或組織顛覆罪，這標誌著一個根本性的轉捩點，因為它將主流反對派政治和政客定為犯罪。
- 2021年3月由全國人民代表大會提出的選舉改革方案，隨後由該機構的常委會通過，加

² Davis, Michael C. and Thomas E. Kellogg. 香港民主化的承諾：不滿與法治挑戰，第17期，國家民主研究所和喬治城亞洲法律中心，2020年4月。

³ Soo, Zen. "香港民主派立法會議員將集體辭職"，聯合報，2020年11月12日。

⁴ 大衛森，海倫。"香港活動人士黃之鋒因抗議活動被監禁13個半月"，衛報，2020年12月2日。

強了北京對行政長官遴選過程的有效控制，並對立法會選舉建立了新的權力。改革方案是香港自1997年以來影響最深遠的政治體制改革，是對《中英聯合聲明》和香港《基本法》的根本挑戰。



2020年7月1日防暴員警在反對新國安法的示威中舉起橙色和黑色警示旗。 | 圖片來源: Yu Chun Christopher Wong / Shutterstock.com

的中央政府，都沒有改變方向的跡象。相反，看起來很可能在2019年最後幾個月鞏固的僵局將持續下去，雙方都不願意退讓，而北京--從現實來看，唯一能夠提供初步妥協以啟動談判的一方--將維持其強硬立場。⁵

新年伊始，抗議運動急於顯示其持續的力量。數萬人參加了元旦的抗議活動，繼續推動所謂的"五項要求"。⁶但是，1月25日，鑒於 COVID-19 病例上升，政府宣佈進入公共衛生緊急狀態，關閉了多個公共場所，取消了公共活動。抗議組織者在2月初宣佈因疫情而暫停抗議活動--此舉被視為暫時性的，並非香港合法批准的公眾抗議活動結束的開始。3月下旬，政府出臺了一項禁止四人以上集會的禁令，一些活動人士認為，實施這項禁令的部分原因是為了剝奪抗議運動最有力的武器：大規模的示威遊行，目的是向政府施壓，迫使其接受關鍵的要求。⁷

在許多人看來，香港政府似乎是在利用 COVID 對大型集會的限制，因為它可以打擊主要的活動人士和著名的政治人物，而不必擔心引發街頭抗議來回應這些舉動。例如，2020年4月18日，警方逮捕了15名主要民主活動人士和政治人物，因為他們在2019年8月、9月和10月參加了未經授權的抗議活動。⁸長久以來的民主派人士李柱銘、吳靄儀、傳媒大亨黎智英、勞工領袖李卓人等都在被捕之列。中央政府似乎也以此為契機，在香港政治中扮演更直接的角色。4月13日，港澳辦發表聲明，抨擊泛民主派主要議員使用拖延戰術，阻礙法案的推進。⁹港澳辦點名提到立法會主要議員郭榮鏗，並指他和其他人違反了他們的誓言，這意味著他們可能在當時即將到來的2020年9月立法會選舉中被禁止連任。同日，香港中聯辦對泛民利用"拉布"戰術阻撓立法會立法建議，從而阻止立法會履行憲制職責的"惡意"行為表示"強烈譴責"，並呼應港澳辦提及議員的宣誓。

II. 2020年1月至6月--緊張局勢上升，威脅升級

2020年1月，香港當地的政治形勢明顯好壞參半。在2019年11月的區議會選舉中，泛民主派候選人取得了驚人的勝利--香港唯一一個完全通過民主直選決定的機構，雖然權力相當有限，但許多民主運動的人都感到了新的動力。與此同時，無論是香港政府還是北京

港澳辦和中聯辦的言論被很多人認為是違反了《基本法》第二十二條，即禁止中央政府實體干涉香港事務。中聯辦回應稱，中聯辦不受第二十二條的約束，只要它認為合適，就可以直接干預香港的政治和法律事務。中聯辦的聲明重新解釋了數十年來對《基本法》一項重要條款的理解，並很快遭到著名學術專家和¹⁰香港大律師公會的駁斥。¹¹4月15日，新上任的香港中聯辦主任駱惠甯呼籲為香港制定新的國家安全法，以應對2019年的抗議活動。¹²在國家安全教育日發佈的視頻講話中，駱惠甯將2019年的抗議活動歸類

⁵ 關於2020年初香港的實際情況，請參見香港民主化的承諾：不滿與法治挑戰，美國國家民主研究所和喬治城亞洲法律中心聯合報告，2020年4月，第6-7頁。

⁶ 早在2019年6月16日，在6月12日的抗議活動中被指員警暴行，6月15日政府宣佈只是暫停反引渡法案後，這五項要求就成為抗議運動的核心。成為抗議者高呼的口號，並以兩手舉起做出"五個要求，一個都不能少"的集會手勢（五大訴求，缺一不可）。這五項關鍵要求最初是：(1) 完全撤回引渡法案；(2) 收回以"暴動"形容六一二抗爭的說法；(3) 釋放被捕的示威者並為其開脫罪責；(4) 成立獨立調查委員會調查警方行為；(5) 行政長官辭職。七一後，這第五項要求演變成要求雙普選，即立法會和行政長官雙普選。

⁷ "香港禁止四人以上公眾集會"，路透社，2020年3月27日。

⁸ Yu, Elaine 和 Austin Ramzy. "在疫情期間，香港逮捕了主要的民主人士"。《紐約時報》，2020年4月18日。

⁹ Ng, Kang-chong. "港澳辦和中聯辦抨擊香港反對派議員不認真宣誓"，南華早報，2020年4月13日。

¹⁰ Chan, Johannes. 《基本法》的膚淺解釋：第二十二條與不干涉香港事務》，香港大學法律學者博客，2020年4月20日。

¹¹ "香港大律師公會關於《基本法》第二十二條的進一步聲明"，2020年4月20日。香港大律師公會。

¹² 中共十九屆四中全會對香港新國家安全法作出初步指示。而且，有評論員已經提出，這項工作可以繞過23條；Sheng, Yang. "中共四中全會通過完善社會主義制度和實現治理現代化的文件"，環球時報，2019年11月19日。



2021年3月1日2021年2月28日，香港政府以國家安全法起訴47名民主人士。數百名市民和支持者站在法院外等候座位。| 圖片來源 Ryan K.W.Lai / Shutterstock.com

為對香港法治的 "重大打擊"，並敦促立即採取立法行動。¹³

受COVID-19的限制，抗議者們尋找著應對香港憲政結構和法治受到廣泛打壓的方法。5月10日，小股抗議者在香港各商場召集，高呼口號，並高唱2019年抗議運動會歌"願榮光歸香港"。¹⁴當天有200多人被捕，其中大部分人因非法集會被捕。在某種程度上，5月10日的抗議活動非但沒有顯示出該運動的韌性，反而顯示出該運動對公眾抗議的依賴，將其作為推動政府問責和民主改革的關鍵工具。一旦 COVID-19 奪走了這一工具，民運在政治參與和動員方面就沒有什麼選擇了。

最後，5月21日，中央政府正式宣佈為香港制定自己的國家安全法。"國家安全是支撐國家穩定的基石。"全國人大發言人張業遂表示，全國人大年會期間，香港將 "建立和完善維護國家安全的法律框架和機制"¹⁵。

III. 《國家安全法》

雖然全國人大常委會於2020年5月28日通過了《國家安全法》，但由於香港市民，甚至香港政府高層領導，直到6月30日才知道該法的核心條款，因此該法的實際內容仍不為人所知。¹⁶長達一個月的拖延使香港許多人越來越感到恐懼和不安，導致一些活動人士

逃離。當法律文本最終公佈時，人們的總體反應是震驚和敬畏。¹⁷

國家安全法的核心問題之一是它對國家安全的基線概念：它採用了大陸一黨制的國家安全定義，將政治反對派和異議歸為對政權穩定的威脅，從而對國家安全構成威脅。這一概念應用於香港的自由、法治背景下，會產生巨大的憲政、法律和社會衝突，可能導致香港的基本政治秩序被剷除。

國家安全法包括三個主要方面，擾亂香港的民主發展：1) 違反《基本法》，設立新的國家安全機構，這些機構部分或全部由中華人民共和國 (PRC) 官員控制；2) 設立模糊和措辭寬泛的刑事條款，這些條款很容易被用來懲罰和平的政治活動；3) 通過新法律降低香港司法獨立的影響。

國家安全法的體制結構

根據《基本法》和 "港人治港" 的指導思想，國家安全法設立的體制機構擁有應由香港政府掌握的權力。其中有三個機構尤為重要：維護國家安全委員會 (國安委 CSNS)；維護國家安全辦公室 (國安署 OSNS)；以及香港警隊內的維護國家安全部 (國安處 NSD)。

國安委 (CSNS) 是一個混合型機構，主要由香港政府高級官員組成，由行政長官擔任主席；但也包括一個新設立的國家安全顧問職位，由國務院在北京直接任命。2020年7月3日，現任中央政府香港中聯辦主任駱惠甯被任命為首任國家安全顧問。國安委 (CSNS) 的任務包括政策制定，以及協調和監督 "維護本地區國家安全的重大工作和重要行動"。¹⁸此外，國安委 (CSNS) 不在司法審查範圍內，其工作成果--文件、備

¹³ 大衛森，海倫娜。"中國駐港高官推動制定國家安全法"，《衛報》，2020年4月15日。

¹⁴ Sum, Lok-kei, Tony Cheung, 和 Zoe Low。"香港抗議活動：超過250人被捕，人群聚集在全城的購物中心，高喊口號，上演歌詠，"南華早報，2020年5月10日。

¹⁵ Kuo, Lily, Verna Yu, 和 Helen Davidson。《"這就是香港的末日"：中國推行有爭議的安全法》，《衛報》，2020年5月21日。

¹⁶ Horsley, Jamie P。"中國法律要求在制定法律時徵求公眾意見：這對香港國家安全立法意味著什麼？"布魯金斯，布魯金斯學會，2021年1月14日。

¹⁷ Brown, Adrian。"當中國瞄準選舉時，香港的'震驚和敬畏'，半島電視臺，2021年3月5日。

¹⁸ 國家安全法 NSL，第14(1)(3)條。

忘錄、電子郵件等--不受公共記錄披露規則的限制。¹⁹此外，立法會對公務員事務局的財政預算或與國家安全法有關的事宜均無權處理，但政府須就與國家安全法有關的開支向立法會提交周年報告。²⁰

國安署 OSNS 是第一個由政府授權在香港開展工作的內地實體，其任務包括威脅評估、監督、情報收集和直接處理國家安全案件。該機構的任務包括威脅評估、監督、情報收集和直接處理國家安全案件。²¹在某些情況下，國安署可以直接接手具體的刑事案件，並幫助將案件移交內地。國安署 OSNS 的這些權力對香港的司法獨立和受《基本法》第八十七條保護的被告人獲得公平審判的權利都有深刻的影響。國安署 OSNS 和國安委 CSNS 有重疊的任務，這說明了國家安全法 NSL 的一個關鍵面向：中共在這個系統中建立了冗餘和靈活性，允許它使用不同的機制來處理它認為合適的各種情況和案件。

最後，國安處作為執行《國家安全法》的主要日常機構，自2020年6月30日以來，已進行了超過100次與《國家安全法》相關的逮捕行動。最關鍵的是，國安處加強了內地官員與香港警方之間的聯繫。根據《國家安全法》第17條，國安署有權批准國安處官員的任命。²²第十七條還允許招聘非香港的 "專業技術人員" 為國安處工作，包括從內地招聘人員。

這些新架構嚴重違反了《基本法》，破壞了一國兩制的框架。《基本法》的核心原則是，香港的法律和政治機構在北京的有限干預下，行使自主管理權，處理香港事務。例如，根據《基本法》第十六條，香港政府被賦予行政權，並被授予 "自行處理香港特區的行政事務" 的權力。²³

新的結構從香港政府、立法會和司法機構手中奪走了權力。²⁴1997年後，北京保護其在香港的利益，主要是通過行政長官和親北京的立法會議員來運作，行政長官的任命受到北京的嚴重影響，鑒於香港立法設計的不民主因素，親北京的立法會議員享有決定性的優勢。國家安全法的通過標誌著北京管治策略的轉變，由間接影響轉為直接監督和控制。

新成立的國家安全法機構是香港民主發展的另一個障礙。北京在香港設置的管治架構將在涉及國內安全的日常問題上發揮關鍵作用，同時也限制了未來任何香港政府和立法會可以行使的權力。因此，即使北京未來允許《基本法》所承諾的民主改革，如普選，新設立的國家安全法架構也會限制那些民選官員和立法會議員的管治權力。

國家安全法的刑事條款

《國家安全法》將分裂、顛覆、恐怖主義和與外國實體勾結定為犯罪。除勾結外，所有這些罪行都包括一項關於煽動的規定，對煽動的處罰較輕，但仍然很重。所有四個刑事條款都很模糊，很容易被用來懲罰和平的政治活動。同時，這四條規定似乎都是針對2019年抗議活動中出現的特定活動和團體。

例如，關於分離的第20條似乎是針對遏制支持獨立的言論，因為它禁止試圖將香港從中國大陸 "分離" 出來或 "以非法手段改變香港的法律地位"。該法並無武力要求，也就是說，僅僅是主張港獨，就會受到刑事處罰。在嚴重的情況下，被判定為分裂國家罪的個人可以被判處終身監禁；在較輕的情況下，被禁止的刑期為3至10年。需要注意的是，和平的政治主張獨立是受國際法保護的。國際人權機構普遍認為，想要打擊贊成獨立的言論的政府應表明，刑事處罰是 "為避免對國家安全或民主秩序造成真正的、而不僅僅是假設的危險所必需的"。²⁵換言之，親北京媒體的官方聲明所言，親分裂主義的言論或主張本質上並不是犯罪。

關於顛覆罪的第二十二條使用了同樣模糊的語言來懲罰推翻中央政府或香港政府的行為。根據第二十二條，"嚴重干擾、擾亂、破壞" 香港或北京政府的行為也可受到懲罰。與分裂國家的條款一樣，不需要使用武力或威脅使用武力，只要使用 "其他非法手段" 就足以觸發該罪行。反顛覆法在歷史上有很深的問題：很少有國家制定關於顛覆的刑事條款，而推行這種條款的國家大多利用反顛覆法來懲罰和平的政治言論。²⁶部分原因是，香港政府在2003年制定新的反顛覆法的努力受到了嚴厲的批評，在專家和公眾的嚴厲批評下不得不撤回其建議。

顛覆條款似乎很可能針對政客和活動人士，他們的阻撓性策略--例如封鎖建築物入口，使政府事務暫時停止--已經激怒了北京。如下文所詳述，在實踐中，國家安全當局甚至利用顛覆條款來懲罰主流政治活動，比如舉行初選。

迄今為止，最少使用的國家安全法 NSL 刑事條款是涵蓋恐怖主義的第24條。平心而論，恐怖主義條款更接近於國際公認的恐怖主義法律定義，而且還包括一項武力要求，這可能會限制其適用範圍。一些專家擔心，該條款可能會被用來針對參加暴力抗議或造成財產損失的活動人士，而香港的活動人士則擔心，北京可能會援引該條款，對新疆的維吾爾族社群採取類似的策略。²⁷

¹⁹ 國家安全法 NSL，第 14(2)條。

²⁰ 國家安全法 NSL，第19條。

²¹ "中央維護國家安全辦公室在香港特區掛牌成立"，CGTN，2020年7月8日。

²² 國家安全法，第十七條。

²³ 《基本法》第十六條、第十七條和第十九條賦予香港立法會和法院類似的自主立法權和司法權。

²⁴ 基本法》第十二條。

²⁵ Petersen, Carole J. "禁止香港民族黨：香港是否違反了《公民權利和政治權利國際公約》。" 香港法律雜誌48 (2018) : 789.

²⁶ Kellogg, Thomas E. "立法權利：基本法第二十三條、國家安全和香港的人權。" Colum.J. Asian L. 17 (2003) : 307.

²⁷ 當然，在某些情況下，參加暴力抗議或導致財產損失的個人可以被指控為刑事犯罪。儘管如此，指控這些人犯有通常被認為是最嚴重的罪行之一的恐怖主義，似乎沒有達到目的。



2021年3月1日香港西九龍法院大樓外的民眾高舉橫幅，支持被控以顛覆罪的民主人士。| 圖片來源: YT HUI / Shutterstock.com

自2001年9月11日對美國的恐怖襲擊以來，人們對各國政府可能以侵犯人權的方式濫用反恐法律的擔憂日益增加。為了防止這種濫用，聯合國安全理事會和其他機構一直在強調反恐法律的重要性。為了防止這種濫用，聯合國安全理事會和其他機構一直強調必須以保護人權的方式參與反恐活動，²⁸並試圖以可能限制其濫用的方式來定義恐怖主義。

第 29 條禁止與外國勢力勾結。與國家安全法的其他刑事條款一樣，它也使用了過於寬泛的語言。個人 "直接或間接地接受外國的指示、控制、資助或其他種類的支持" 或其他外國行為者，以及 "嚴重干擾.....香港政府制定.....法律或政策" 或致力於 "實施制裁" 的人將構成犯罪。2019年以來，中國通過模稜兩可的制裁措施，針對包括 NDI 在內的國際非政府組織。這些行動似乎是對美國實施的制裁的部分報復，但也旨在建立一個虛假的論述，以卸責並轉移香港公民對其政府和北京的失望。

與其他罪行一樣，似乎很明顯，第二十九條是針對與2019年抗議活動有關的具體行動而寫的。²⁹在大規模遊行之後，不斷有活動人士前往西方主要國家首都，敦促美國和歐洲國家對香港政府官員和北京的共產黨領導層成員實施制裁。鑒於第二十九條的寬泛措辭，該條款有可能被用來將香港活動人士與西方同行之間的聯繫定為刑事犯罪，從而減少他們的聯繫，或者懲罰香港民間社會團體在與全球利益相關者討論時提出香港的人權侵犯問題。這樣做會違反國際人權法和《基本法》對言論自由的保障。

綜合來看，這四項刑事條款對香港的民主發展有重大影響。這四條規定都可以用來針對和平的政治活動人

士，包括參加2019年抗議活動的人。同時，顛覆和勾結條款都允許政府針對主流民主派政客，以迫使他們遏制自己的政治活動，或將他們完全逐出政治場域。

國家安全法正當程序條款：司法獨立存疑？

鑒於國家安全法的刑事條文含糊不清，司法機關在防止國家安全法被濫用以懲罰和平的政治表達方面的作用就變得更加重要。然而，《國家安全法》的一些關鍵條款削弱了司法機關的獨立性。

如上所述，根據第14條，國安委 CSNS 的工作被置於司法審查的範圍之外，這意味著那些試圖檢查國安委 CSNS 的廣泛權力的人沒有任何明顯的途徑可以這樣做。同時，第六十二條將《國民安全法》的地位凌駕於香港其他法律之上，這意味著《人權法案條例》等法律不能被用作收窄《國民安全法》主要條文的適用範圍。儘管如此，香港的法官仍然可以在國家安全法刑事案件中使用《基本法》的權利條款，因為《基本法》是由全國人民代表大會通過的國家層面的法律。

第五十五條和第五十六條可能是對司法獨立的重大威脅，因為這兩條允許國安署 OSNS 在判斷案件足夠 "複雜" 的情況下，將國民安全法案件從香港法院中移除。根據該法第五十六條，北京的最高人民法院有權將此類案件分配給內地法院；至於如何在第五十六條機制下選擇法院，則沒有給出進一步的指導。

無論是否出於設計，第五十五條和第五十六條都會給香港法院帶來壓力，以確保他們在國民安全法案件中的裁決至少能被北京接受。特別是，根據第四十四條，行政長官應從廣大裁判法院中指定 "極少數法官"

²⁸ 聯合國安全理事會第1456(2003)號決議強調，必須以保護人權的方式參與反恐活動。安全理事會第 1456(2003)號決議。

²⁹ 2014年雨傘運動期間，時任行政長官梁振英在北京和香港政府官員中普及了對勾結外國勢力的關注；《行政及公民事務中央全力支持香港政府》，2014年10月19日。

處理這些案件，並事先徵求國安委和終審法院首席法官的意見。否則，第五十五條就會允許國安署簡單地接管北京認為處理不當的案件。在這種情況下，香港法官很可能會得出結論，認為與其冒著被告被運回大陸的風險接受公平審判的可能性受到嚴重限制的風險，不如做出有利於政府的決定，包括但不限於保釋決定。

在最近的一些國家安全法案件中，作為中共領導層重要喉舌的著名媒體嚴厲批評了某些司法裁決，這使得一些觀察家得出結論，北京正在尋求向當地法官施壓，要求他們推翻這些裁決，或者在未來避免類似的裁決。以媒體大亨黎智英一案為例，親北京的媒體對2020年12月高等法院法官在黎智英等待起訴的國家安全法案件中給予其保釋的決定進行了譴責。³⁰黎智英後來經過漫長的上訴程序，被拒絕保釋。

IV. 國家安全法實施：針對北京的反對者

自《國家安全法》生效以來，該法的執行力度很大，有100多人被捕，其中既有高調的北京批評者，也有較為溫和的政客。2021年1月6日，國安處與香港警方合作，逮捕了53名泛民主派政客和活動人士，指控他們觸犯了《國家安全法》第22條的顛覆罪。逮捕的原因是為了在2020年7月舉行民主初選，這是一個更大的泛民主派計畫的一部分，目的是在當時即將舉行的2020年9月的選舉中奪取其在立法會的第一個多數席位。³¹

根據國家安全法逮捕的第三類人包括年輕的抗議者，他們中的許多人僅僅因為展示或攜帶支援獨立的材料或公開喊出2019年抗議活動中被禁止的口號而被捕。一般來說，這些人都是根據《國家安全法》以分裂或顛覆罪被捕的。一些人被正式指控觸犯國家安全法罪行，有一小部分但越來越多的被告被拒絕保釋，使他們在準備受審時要在拘留所度過幾個月。

雖然對政府迄今為止使用國家安全法的情況進行全面分析超出了本報告的範圍，但可以提出幾個關鍵結論。首先，很明顯，國家安全法被用來針對香港政治反對派的主要活動人士和主流成員。換句話說，似乎很明顯，關於調查、逮捕和起訴誰的決定與北京的政治議程及其重塑香港核心政治體制的廣泛努力是一致的。

其次，迄今為止出現的絕大多數案件似乎都是針對和平的政治言論和主張，因此在其他以自由法為基礎的司法管轄區不會被視為國家安全罪。³²在許多情況下，被逮捕的人能夠有力地聲稱他們只是在行使香港《基本法》規定的權利，而《基本法》是與國際人權法相聯繫的。

第三，雖然《國家安全法》的核心刑事條款可能引起了媒體的最大關注，但政府正在利用該法的其他條款重塑政府的官僚機構和關鍵的公共政策。政府已經表示，必須根據《國家安全法》對教育課程、互聯網法規、媒體監督和民間社會組織的規定進行審查和可能的修訂。³³

最後，國家安全法還產生了強烈的寒蟬效應，導致許多作家、記者和專家在評論當天的新聞之前三思而行。在其他情況下，編輯、出版商和其他把關人--並非毫無根據--被迫取消了個別報導甚至整個圖書專案。雖然政府尚未根據《國家安全法》因報導或出版行為逮捕任何記者或作者，但警方已有一些舉措，利用其他法律阻止記者報導敏感問題。³⁴

國家安全法刑事案件--針對北京的敵人。

仔細審視過去8個月的一些重要國家安全法案件，就不難看出透過國家安全法進行調查和逮捕的政治動力。沒有哪個案件比黎智英案更能說明圍繞國家安全法案件的政治因素。黎智英於2020年8月10日被捕，4個月後被控詐騙罪和與外國勢力勾結的觸犯國家安全法罪。同日還有9人被捕，包括青年活動人士周庭和黎氏壹傳媒的4名高管。對黎智英的指控似乎源於他對團體"與香港站在一起"(SWHK)的資金支持，該團體主張在2019年抗議運動期間對香港主要官員進行制裁，並在全球範圍內發起了一場爭取國際社會支持香港民主運動的運動。³⁵中共領導層多年來也一直試圖破壞黎智英的媒體帝國，尤其是直言不諱、非常受歡迎的小報《蘋果日報》。以勾結外國勢力的罪名將黎智英關進監獄，既可以將他從全球關於香港的話題中移除，或許也會對蘋果日報的長期生存能力造成重大打擊。"這似乎很可能是他們對香港進行意識形態控制的關鍵一環。"親民主派立法會議員毛孟靜在黎智英被正式起訴的當天接受媒體採訪時說。"他們討厭黎智英的高政治形象，覺得他的媒體影響力比麻煩。"³⁶經過一系列的庭審，2021年2月18日，黎某被拒絕保釋。

相較於黎智英的案件引起了全球頭條新聞，對鍾翰林的起訴卻在聚光燈以外展開。19歲的鍾翰林是獨立組織 Studentlocalism 學生動源的創始人之一，該組織在2019年的抗議活動中經常發表支持獨立的言論，但在

³⁰ 香港親北京媒體稱："批准黎智英保釋是'嚴重錯誤'"，《蘋果日報》，2020年12月26日。

³¹ 7月31日，政府宣佈將原定於2020年9月舉行的立法會選舉推遲一整年。雖然政府聲稱冠狀病毒的限制使這一改變成為必要，但許多觀察家認為此舉是出於政治動機的努力，以保護親北京的候選人在選舉中免受潛在的毀滅性損失。

³² Wong, Lydia, 和 Thomas E. Kellogg. 香港的《國家安全法》：人權與法治分析，2021年2月，第2頁。

³³ "香港：新的學校國安準則進一步扼殺了校園的言論自由"，2021年2月5日。國際特赦組織。

³⁴ Lau, Chris. "香港的抗議活動：港臺記者否認以網路資料庫研究違法，為節目拍攝元朗黑幫攻擊事件"，《南華早報》，2021年1月14日。

³⁵ Suwanrumpha, Lillian. "香港活動人士周庭警告說，異議正在被壓制"，法新社，2020年9月1日。

³⁶ Wang, Vivian, 和 Chris Buckley. "媒體大亨黎智英根據香港保安法被起訴"，《紐約時報》，2020年12月11日。



2019年11月24日香港沙田區議會普選，市民排隊投票。| 圖片來源：JEROME FAVRE/EPA-EFE/Shutterstock

2020年6月30日，即國家安全法生效前幾個小時，公開宣佈解散。2020年7月29日，鍾瀚林和他的三名同事被逮捕。國安處指稱，他們在7月1日之後仍繼續在網上發佈支持獨立的言論，國安處認為，根據《國家安全法》第21條，其中一些言論可被視為煽動分裂。鍾瀚林否認違反了《國家安全法》，大約48小時後被保釋。在他被捕後的幾個月裡，鍾瀚林和“學生動源”的其他成員都沒有被正式起訴。他們的被捕可能是為了向年輕的活動人士發出信號，讓他們不要發表任何支持獨立的言論。但是，也許是擔心自己的案件會有進一步的行動，鍾瀚林在2020年10月27日試圖進入美國駐香港領事館尋求政治庇護，但還沒來得及這樣做就被國安處人員逮捕。被捕兩天後，鍾瀚林被正式起訴，根據《國家安全法》被控分裂國家罪，同時根據香港《刑事罪行條例》被控煽動叛亂罪和洗錢罪。³⁷

鍾翰林的案件在香港內部引起了很大的關注，尤其是在2019年抗議活動前線的年輕活動人士。一些人認為，重新逮捕並正式起訴鍾瀚林的決定，是對鍾瀚林決定在美國領事館尋求庇護的報復，並勸阻香港年輕人與美國外交官員接觸。同時，考慮到國際法對和平主張獨立的保護，以涉嫌發表與香港政治地位有關的言論為由對鍾瀚林進行審判的舉動也令人深感不安。

1月6日的逮捕行動--目標是政治反對派。

在《國家安全法》通過後的頭6個月裡，國安處當局對不同的目標援引了該法，共逮捕了約40人。然而，有一個群體基本上逃避了國家安全法的逮捕：構成香港民主黨派核心的主流政客。2021年1月6日，隨著53名泛民主派政客和活動人士的被捕，這種情況發生了改變。³⁸這一波逮捕行動在香港各地進行，涉及1,000

多名員警，大概是在國安處的指示下進行的。警方突擊搜查了多個地點，包括一家從事人權案件的本地律師事務所和一家著名的本地民調公司。警方官員還宣佈，他們當天凍結了20多萬美元的資金。

這些指控來自2020年7月的泛民主派初選。這次初選是一個更大的和平政治策略的一部分，名為“十步互毀計畫”。據設計該計畫的戴耀廷稱，如果民主黨派能夠贏得立法會多數席位，他們就可以利用《基本法》機制迫使行政長官林鄭月娥辭職，使香港政府陷入癱瘓。戴耀廷認為，由此產生的不穩定局面可以迫使中共領導層最終與民主派就政改問題進行談判。戴耀廷提出的計畫是以《基本法》的規定為基礎的，《基本法》允許在某些情況下解散立法會和行政長官辭職，但被認為實際發生的可能性很小。然而，國家安全官員稱該計畫為“邪惡”，並表示組織和參與初選的人企圖推翻政府。³⁹超過60萬香港市民參與初選，遠超主辦單位的估計。總體而言，所謂的本土派候選人的表現優於較溫和的聲音，這是市民對北京的強硬香港政策不滿的一個信號。⁴⁰

1月6日被捕的泛民主派立法委員和活動人士中，包括16名前立法委員和20名區議員。區議員被捕，令人質疑他們是否會像11月的四名立法會議員一樣被逐出席位。警方還逮捕了一些不太知名的活動人士和政客，他們中的許多人在推動2019年抗議活動的核心政治問題上沒有那麼多的聲音。專注於香港少數族裔權利的印度裔社會工作者和活動人士傑佛瑞-安德魯斯（Jeffrey Andrews）也在被捕之列，殘疾人權利活動人士李芝融（Lee Chi-yung）也在其中，他在目睹了他使用輪椅的女兒的掙扎後，為使香港更加無障礙而開展運動。⁴¹兩人都在初選中落敗。

³⁷ Ho, Kelly. "香港法院拒絕保釋被控以保安法分裂國家罪的活動人士鍾瀚林," 香港自由報, 2020年10月29日。

³⁸ 因涉及2020年7月初選的顛覆罪而被調查的總人數為55人；活動人士黃之鋒和譚得志均已於1月6日被拘留。

³⁹ Sung, Timmy. "政府說，逮捕的對象是'邪惡計畫'的幕後黑手", 香港電台, 2021年1月6日。

⁴⁰ Soo, Zen. "年輕的活動人士和本地人在香港支持民主的民意調查中名列前茅," 美聯社, 2020年7月15日。

⁴¹ Wang, Vivian 和 Austin Ramzy. "隨著大規模的逮捕，北京在香港施加越來越重的手," 《紐約時報》，2020年1月6日。

逮捕行動標誌著北京對香港主流政治反對派的鎮壓行動的重大升級，並表明中國領導層不僅要從根本上改變香港的政治制度結構，而且要改變香港的政黨。通過大規模逮捕，北京向香港的政治階層發出信號：可接受的政治活動的基本界線已經縮小，而跨越這條縮小的紅線的成本已經急劇增加。

2021年2月28日，香港檢察院宣佈對47名被捕者提出指控。根據《國家安全法》第22(3)條，所有47人被控串謀實施顛覆罪，根據罪行的嚴重程度，最高可判處終身監禁。被控者包括7月初選策略的策劃人戴耀廷、親民主的香港第一黨領袖人物毛孟靜、2016年立法會選舉得票最高的朱凱迪，以及民主黨前主席胡志偉。由於原因不明，檢方拒絕對8人提出控訴，包括民主黨元老涂謹申、鄺俊宇，美國人權律師約翰·克蘭西，以及本地活動人士傑佛瑞·安德魯斯和李芝融。⁴²這些指控表明，國家安全法不僅會被用來恐嚇和騷擾反對派人士，而且還會實際懲罰他們的和平政治活動。

對47名反對派政客和活動人士的指控，也標誌著北京對泛民陣營進行深層次、持久性破壞的決心。⁴³雖然1月6日的逮捕行動再次讓泛民陣營進入危機模式，並打亂了籌備2021年9月立法會選舉的努力，但正式起訴這47人的決定表明，政府幾乎肯定是在北京的授意下行事，希望以可能在未來幾年引起共鳴的方式永久地束縛反對派陣營。

最後，這些指控背後更大的意圖之一，也可能是北京希望藉此管理公眾情緒並說服選民選舉事實上毫無意義。鼓勵公眾疏遠公共議題，即使在有限的政治參與形式下，並壓低選民的投票率，這將在2021年9月的立法會選舉中讓親北京的候選人受惠。

V. 11月11日的立法會取消資格

在《國家安全法》通過後，北京和香港政府採取的最重要舉措之一，可能是在2020年11月11日決定取消四名民主派議員的資格。資格被取消後，其餘15名親民主派立法會議員隨即辭職，使立法會自1997年回歸以來首次失去任何有意義的反對派代表。

四名被取消資格的議員包括泛民主派中一些最突出的

聲音。楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒和梁繼昌。⁴⁴郭榮鏗和楊岳橋曾簽署了一封致美國參議員的公開信，呼籲對香港官員進行制裁。梁繼昌沒有發表任何支持制裁的公開聲明，但他曾作為一個更廣泛的香港議員代表團的成員前往美國；政府官員指責他間接支持對香港的制裁。郭家麒則既沒有前往美國，也沒有發表支持制裁的言論；政府以他的政黨背景作為取消他資格的主要依據。⁴⁵

取消資格源於香港政府在2020年7月30日發佈的一項決定，禁止這4人在當時即將舉行的立法會選舉中參選連任。當時還有8人被禁止參選，包括著名民主派人士黃之鋒和何桂藍。政府列舉了幾項取消資格的理由，包括：鼓吹港獨；要求外國政府干預本地事務；表示反對《國家安全法》；以及承諾在立法會“不分青紅皂白”地投票反對政府的建議。⁴⁶幾天後，香港政府推遲了2020年9月的立法會選舉。

推遲選舉的決定引發了被取消資格的立法會議員能否繼續多任職一年的問題。最初，全國人大常委會和政府曾宣稱，這四人可以繼續任職，直到選出繼任者。雖然政府從來沒有正式解釋為什麼要改弦易轍，但很多人認為，中共領導層在立法會堅持拖延戰術後，要求立即撤換他們。

至少，很明顯，解除四名立法委員職務的法律命令來自北京。全國人大常委會11月11日的決定列舉了各種可作為立即驅逐的依據的行為，包括鼓吹港獨、遊說外國行為者干涉香港事務或以其他方式危害國家安全。⁴⁷

人大常委會的決定是對《基本法》第一百零四條的進一步解釋，但卻以其他法律和憲法依據為依據。根據《基本法》第一百零四條，立法會議員必須承諾擁護《基本法》，同時承諾效忠香港。從2016年開始，全國人大常委會和香港政府開始對有意擔任公職的人提出實質性要求，建立了評判政治職位候選人的標準。如果個人被發現不合格，就會被阻止參選。最後，人大常委會的決定提供了額外的理由，讓個人既可能被禁止參選，又可被立即開除出立法會。

鑒於人大常委會的決定內容廣泛，許多人認為該決定與其說是對第一百零四條的解釋，不如說是對《基本法》本身的實質性修改。⁴⁸根據《基本法》第一百五十八條，全國人大常委會的確有權或多或少地自行發佈對《基本法》的解釋，但任何對《基本法》的修改都必須通過一些額外的程序性障礙，而且在某些情況下可能涉及立法會和行政長官。

令人不安的是，全國人大常委會還首次相當倚重其他

⁴² Wong, Natalie. "國家安全法：47名香港反對派人士因在集團初選中的角色被捕，被控串謀顛覆國家政權，"《南華早報》，2021年2月28日。

⁴³ Lo, Chloe, Kari Soo Lindberg, 和 Natalie Lung. "香港反對派的歷史性圍剿引來反抗性抗議", 彭博新聞社, 2021年2月28日。

⁴⁴ 楊岳橋、郭榮鏗、郭家麒都是公民黨成員；梁繼昌是專業協會的立法會成員。

⁴⁵ Heng, Cheryl. "香港四位被趕走的立法會議員是誰，他們到底做了什麼？"《南華早報》，2020年11月11日。

⁴⁶ "香港特區政府支持選舉主任決定立法會換屆選舉某些提名無效", 香港政府新聞稿, 2020年7月30日。

⁴⁷ Wei, Changhao. 《全國人大常委會明確香港立法會議員的"忠誠"要求，取消民主派議員資格》，《人大觀察》，2020年11月11日。

⁴⁸ "陳文敏說，《基本法》變得無關緊要", 香港電台, 2020年11月12日。



2020年5月18日香港傳媒大亨、《蘋果日報》創辦人黎智英來到西九龍裁判法院。| 圖片來源: Yung Chi Wai Derek / Shutterstock.com

法律依據，將中國國家憲法的具體條款和《國家安全法》作為超越《基本法》本身的主要權威來源。這樣一來，全國人大常委會極大地擴大了其對香港的立法權力，因為它不再需要將任何新規則與《基本法》的具體條款掛鉤。⁴⁹這一創新舉措也確保了全國人大常委會今後的決定不受香港機構的干預。例如，雖然香港法院在裁決案件時也有解釋《基本法》的權力，但他們對《中國憲法》或源於該法的任何全國人大常委會的決定都沒有置喙餘地。

政治影響

集體辭職的決定對泛民陣營來說無疑是一個困難的決定，但從7月起就已經擺在了桌面上，隨著9月組織“要麼留下，要麼離開”的民調，這個決定變得更加迫切。⁵⁰立法會餘下的議員有需要聲援被取消資格的同僚，而核心支持者亦承受重大壓力，要求他們發表強硬聲明，反對北京前所未有地干預香港政治。與此同時，辭職事件亦意味著立法會作為泛民主派表達異見和影響政府政策的重要平臺的地位被進一步削弱。⁵¹此外，將反對派成員從立法會中剔除，剝奪了立法會制度中難得的問責元素，過往依靠這些議員向政府施壓的選民和民間社會的利益相關者現在沒有了代表。

同時，辭職還產生了一個更直接、更實際的效果：沒有任何泛民的立法會議員，實際上給了政府一個自由的空間來通過其議程，不受泛民之前所採取的阻撓策略的限制--在許多情況下是成功的。誠然，政府必須贏得立法會中傳統的親北京盟友的支持，但事實證明，這並不困難：在取消議員資格五個多月後，行政長官林鄭月娥表示，她的政府與立法會之間的工作關係非常緊密，並承認，如果泛民派議員仍在任，她就無法將某些法案提交立法會審議。⁵²

也許並不奇怪，在泛民被清洗後，政府立即表示將推進行一項雄心勃勃的議程，其中包括在政治上束縛泛民的努力。2月初，行政長官林鄭月娥宣佈，政府將尋求修改《宣誓條例》，以擴大其影響範圍，以符合全國人大常委會的和國家安全法的決定。新的《公職（參選及就職）條例草案》已於2月23日提交，立法會議員和區議員如因宣誓不當或未能維護《基本法》而被取消資格，五年內不得參選。⁵³政府還宣佈計畫與立法會合作修訂教育政策，以反映國家安全法將國家安全教育納入學校課程的任務。

政府也會尋求與立法會合作，進行一些非政治性的改革，以向香港人證明親北京陣營確實可以為香港人辦事。⁵⁴從立法會過去數月在全體會議及事務委員會會議上的表現來看，已經有人懷疑，沒有任何政治反對派的情況下，立法會實際上會變成一個富有成效、有效和技術性的立法機關。相反，越來越多人認為，缺乏真正的政治反對派，會鼓勵餘下的議員過分依賴政府對其立法建議的保證。

對於泛民陣營來說，資格被取消和隨後的辭職潮付出了巨大的代價：它切斷了他們獲得大量公共資源的途徑，包括立法會議員本身的薪酬和對工作人員的資助，其中許多人本身就認為是關鍵的新銳民主聲音。當民主黨不得不從其庫房中拿出數百萬港元，為因從事和平政治活動而面臨刑事起訴的黨員進行法律辯護時，失去這些公共資源尤其令人痛苦。⁵⁵

隨著經濟負擔的加重，泛民陣營也失去了與香港人溝通的主要平臺。也許不足為奇的是，香港政府和北京對其數十名成員持續不斷的攻擊，使泛民陣營陷入混亂，難以制定策略，既要應對未來的攻擊，又要尋找方法成功角逐下屆立法會選舉。



2020年10月29日前獨立團體“學生動源”召集人鍾翰林在香港以國家安全法被捕後，乘坐警車來到西九龍裁判法院。| 圖片來源: REUTERS / TYRONE SIU - stock.adobe.com

⁴⁹ Kellogg, Thomas E. "北京不受拘束：《香港自治崩潰，中國重寫法律》"香港自由報，2020年11月17日。

⁵⁰ Ho, Kelly. "香港民主派臨時年內留任立法會，因民意分裂"，香港自由報，2020年9月29日。

⁵¹ 也許並不奇怪，民主黨高級官員對11月11日清洗後幾個月的辭職潮表示矛盾。參見，例如，《採訪：民主黨被50宗官司纏身，預計花費超過2500萬港幣，需要籌集資金》，《星島日報》（中文），2021年2月17日。

⁵² Ho, Kelly. "香港林鄭月娥稱'正常'立法會讓政府提出'大膽'建議，誓言對'假新聞'和'毒舌'採取行動"，香港自由報，2021年2月4日。

⁵³ 香港特別行政區立法會--《2021年公職(候選人及擔任職務)(雜項修訂)條例草案》，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員所寫的那樣，"現在是時候讓建制派表明，它並非無可救藥地陷入僵局，而是可以解放自己，為更廣泛的公眾利益服務。"Loh, Christine. "香港立法會剩下的部分必須顯示出它能夠為城市利益工作"，《南華早報》，2020年11月28日。

⁵⁵ 同上，《星島日報》（中文），2021年2月17日。

同時，對親民主派政黨和政客的持續攻擊，也引發了一個問題，即北京是否願意允許一個開放、自由的政治制度中通常所理解的反對派政治。換句話說，如果北京決心從根本上重塑香港政治，使有意義的政治反對派不可能存在，那麼泛民主派的長期戰略問題就可能變得多少有些不切實際。

VI. 2021年3月的選舉改革：鞏固北京的有效控制權。

2021年3月11日，中國全國人民代表大會作出決定，廣泛地重塑了香港的選舉制度，使選舉框架進一步向有利於北京的方向傾斜。⁵⁶到3月30日，全國人大常委會正式通過了這一方案，啟動了自1997年以來對香港政治制度影響最深遠的改革，標誌著香港從過去20年允許的有限的民主改革中驚人地後退。3月的選舉改革鞏固了北京對行政長官遴選過程的持續有效控制，為香港的選舉制度注入了國家安全因素，並為立法會選舉設立了新的權力層級。這些變化通過建立持久的結構性改革和加強北京排除民主派候選人參選的機制，確保親北京的政黨在立法會保持多數。改革背後的理由是保證香港由"愛國者"治理，而"愛國



2012年11月。中國領導人在北京人民大會堂召開中國共產黨第十八次全國代表大會時聚在一起。| 圖片來源: Remko Tanis on Flickr

者"長期以來一直被用來作為對中共領導全面忠誠的代號。⁵⁷雖然愛國主義的提法長期以來一直是北京以香港為中心的政治言論的主要內容，但在《國家安全法》出臺後，愛國主義在中央政府的聲明中扮演了特別突出的角色。根據3月的選舉改革方案，愛國主義概念將被提升為正式的法律標準--無論多麼模糊和無

定論--對未來的民選職位候選人進行嚴格評估，被認為不夠愛國的候選人將被禁止參加選舉。



2021年1月6日香港大學法學副教授、激進團體"愛與和平佔領中環"聯合創始人戴耀廷被警方拘捕。| 圖片來源: Getty Images: Anthony Kwan / Stringer

北京聲稱，需要改革方案，以防止"破壞穩定的勢力和激進的地方主義者"利用現有制度，他們會設法贏得選舉，"公然進行反華和破壞穩定的活動"。⁵⁸不過，仔細審視整個改革方案，就會發現，一個關鍵的動機其實是泛民運動在2019年11月的區議會選舉中在投票箱中的成功。泛民在區議會選舉中的大獲全勝，顛覆了人們長期以來對現有非民主選舉框架堅不可摧的假設，並導致許多活動人士和政客開始尋找方法，以便在立法會選舉中取得類似的結果。⁵⁹如果在當時即將舉行的立法會選舉中取得大勝，也會進一步加強泛民在選舉委員會中的代表性，而選舉委員會負責選舉香港的行政長官，這可能會迫使親北京陣營允許泛民在下屆行政長官人選中扮演一定的角色。3月的選舉改革方案提出了幾項關鍵的結構性改革，通過以下的改變，制止了這種努力。⁶⁰

北京將加強控制的主要工具是選舉委員會（EC）。根據現行法律，選委會既提名又選拔行政長官；在1997年後的頭幾年，選委會也選拔少量的立法會議員。由於選舉委員會的結構是以親北京的聲音為主，因而確保北京的意見會得到決定性的重視。雖然泛民在選委會內部的迴旋空間有限，但最終在1997年以來的23年裡，選委會基本上批准了北京的偏好。

3月的選舉改革方案將選委會成員總數從1200人擴大到1500人，並調整其組成，以維持北京的控制力。例如，根據現有的選委會規則，區議員在挑選117名選委會成員時發揮作用，並選舉自己的選委會代表。2019年區議會選舉後，泛民將能控制區議會選出的大部分（甚至全部）選委會席位的分配。不出所

⁵⁶ 該決定的正式名稱為《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，英文版本可在以下網站查閱：<https://www.chinalawtranslate.com/en/hkelectoralreformdecision/>。

⁵⁷ 有關香港使用愛國主義言論的更多資訊，請參見《愛國主義問題》。香港的人權與民主化》，人權觀察簡報，2004年9月9日。

⁵⁸ "關於《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定草案》的說明"，2021年3月5日。該《說明》可在網上查閱：http://www.xinhuanet.com/english/2021-03/05/c_139788111.htm。

⁵⁹ Davis, Michael C. 和 Thomas E. Kellogg. 香港民主化的承諾：不滿與法治挑戰，第17期，國家民主研究所和喬治城亞洲法律中心，2020年4月，第23頁。

⁶⁰ 關於《決定》的精彩分析，參見魏長浩、胡太格。"2021年全國人大會議：人大香港選舉大改革決定解讀"，人大觀察家，2021年3月11日。

料，3月的提案還撤銷了117個選委會區議員席位。如果沒有該決定的深遠變化，鑒於泛民計畫針對某些界別席位，2022年的行政長官選舉中，泛民在選委會的代表性可能會上升到30%或40%。現在，這一舉動消除了甚至出現這種有限的制衡力量的可能性。⁶¹3月的選舉改革提案還規定，未來的行政長官候選人必須從組成選舉委員會的五個部門中的每一個部門獲得至少15票。⁶²

最後，3月的選舉改革方案對立法會選舉框架實施了廣泛的--而且是深度倒退的--變革。在現有的選舉框架下，立法會的70名議員由地方選區（35個席位）和功能界別（35個席位）等額選舉產生。3月11日的決定將立法會的議席總數擴大至90席，組成方式改為20個地方選區、30個功能界別議席及40個預留給選舉委員會委員的議席。北京重新引入2004年放棄的選委會席位，表明北京不僅要拖延，而且要破壞香港的民主發展。最後，改革還建立了一個複雜的、多方面的候選人審查制度，將篩選所有潛在的立法會候選人，並完全確保任何反對派候選人將無法參選。

這些改革進一步鞏固了中國政府對選舉過程和結果的控制，並將一個看似永久的結構性優勢交給了親北京的政黨。因此，這些變化很難與《基本法》關於 "循序漸進" 地實現行政長官和立法會直選的承諾相協調。⁶³從這個意義上講，可以說這些修改違反了《基本法》本身，也違背了北京關於繼續維護一國兩制框架的承諾。

然而，由於香港司法機構在審查全國人民代表大會的行動方面的作用受到嚴重限制，因此，對這一決定及其對香港未來民主發展的深遠影響進行任何憲政分析，都將只是一項學術工作。⁶⁴此外，目前香港政治中瀰漫著高度緊張的氣氛，任何香港法院甚至不可能審理對該決定的實質內容是否合憲的司法挑戰。



2020年11月11日前泛民立法會議員楊岳橋、郭家麒、梁繼昌和郭榮鏗在中國香港通過新決議案時被取消資格後對媒體講話。| 圖片來源: REUTERS / TYRONE SIU - stock.adobe.com

⁶¹ "中國正式宣布對香港進行全面的選舉改革，要求忠誠"，路透社，2021年3月30日。

⁶² 現有的選委會只有四個界別，新成立的第五界別將由更多的香港駐國家機構和團體的代表組成，包括原來屬於第四界別的香港人大代表和政協委員。此外，社會福利界別--這個泛民主派的大本營，很可能被一個尚未確定的 "草根" 界別所取代。黃娜麗。"香港社福界擔心選舉制度大改會掩蓋其對有需要人士政策主張的聲音"，南華早報，2021年3月11日。

⁶³ 《香港基本法》第四十五條和第六十八條。

⁶⁴ Gittings, Danny。香港基本法導論。香港大學出版社，2013年，第178-84頁。

VII. 結論

在2021年的最初幾個月裡，香港的政治制度仍然陷於危機之中。行政長官林鄭月娥仍然相當不得民心，11月11日之後的立法會仍未制定出有意義的立法議程來改善香港市民的生活，而北京則有增無減地繼續其天朝立法策略。⁶⁵雖然新組成的立法會承諾會嚴格審核政府的建議，但其主要工作是支援北京打壓泛民主派，以及無條件支持香港政府。由於政府和被削弱的立法會力圖向北京表忠心，政府與民眾之間的溝通管道明顯惡化，形成了一位著名民意研究者所說的“等待爆炸的火藥桶”。⁶⁶此外，年輕人表達對政府不滿的管道，即使是在政治敏感性較低的政策領域，也在不斷減少。香港內部日益增長的不滿和恐懼，促使人們重新考慮他們在這個城市的未來。昔日香港的政治活力，以每年的遊行、媒體的政治辯論和多黨制為標誌，如今已成為在日益法治化的制度下進行刑事起訴的基礎。

通過與COVID-19相關的限制和國家安全法的通過，中央政府和林氏政府止住了2019年震撼香港的喧囂異見。然而，沒有抗議活動並不意味著導致2019年大規模抗議活動的問題已經解決。相反地，問題只是被擱置。新的結構性機構 -- 國安委 CSNS、國安署 OSNS 和國安處 NSD -- 以及在國家安全法下設立的刑事條款侵犯了香港的自治權，同時也扼殺了法治制度所必需的司法獨立。此外，3月的選舉改革進一步鞏固了國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資格被取消。因此，北京和香港政府恰恰加劇了他們宣稱的國家安全法要對抗的不穩定和政治不穩定的環境。正如 NDI 在2020年的《香港民主化的承諾》報告中所說，進一步的打壓只會加劇現有的緊張局勢，並可能導致不正常的社會關係、零星的抗議活動和多種形式的抵抗行為。

過去一年的事件從根本上重塑了香港的政治和法律環境。作為回應，許多民主人士已經逃離了這座城市，而且很可能有更多的人在不久的將來繼續離開。然而，北京過去一年在香港推行其議程的成功，並不意味著香港的未來已被決定。在過去20年裡，香港人已被證明是堅韌不拔的，並致力於為城市的基本自由和民主發展而奮鬥。儘管政治打壓和選舉改革助長了一個日益不民主的制度，但香港人對民主香港的渴望在城市內外依然存在。當香港人繼續努力為香港恢復民主的承諾時，國際社會必須在海外和市內支援香港人。

⁶⁵ 根據香港民意研究學會的民意計畫調查，林鄭月娥在2021年3月22日至25日的民望為32.8分（滿分100分）。

⁶⁶ “香港是一個等待爆炸的火藥桶，”香港電台，2021年1月3日。

美國國際民主協會（National Democratic Institute）：

美國國際民主協會（National Democratic Institute，NDI）是一個非營利、非黨派、非政府的組織，致力於加強和響應世界各地人們生活在承認和促進基本人權之民主社會的願望。NDI 成立於 1983 年，歷年來曾與 156 個國家和地區的當地夥伴合作，以匯集個人和團體分享想法、知識、經驗和專業。NDI 與政黨、公民團體、議會及其他組織和個人合作加強民主體制、維護選舉、促進公民參與，並推廣開放責任政府。NDI 採用跨國方法強化這樣的理念：雖然不存在單一的民主模式，但所有民主國家都擁有共同的核心原則。



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

www.ndi.org