

# 「國安體制」在香港—— 《港區國安法》實施三年觀察記 2020-2023：觀察報告導讀

張一彬

淡江大學公共行政學系副教授

香港《國安法》自 2020 年通過至今已 4 年，2024 年六月一群前香港公民社會工作者發布一份長達 233 頁的《「國安體制」在香港——《港區國安法》實施三年觀察記 2020-2023》（下稱觀察報告），這份報告歸納分析《國安法》實施後三年間的新聞材料及政府論述，目的在檢視《國安法》通過後對香港政府治理架構、治理邏輯與治理方式有什麼樣的改變，以及在《國安法》之外，中國政府如何結合使用其他的治理手段，全面改造香港社會。為了幫助讀者更快地理解此觀察報告的內容，本文先陳述中國政府在 2020 年這個時間點推動《港區國安法》的背景與意涵，接著簡單地介紹此觀察報告的內容與要點，最後再提出此觀察報告值得閱讀之處與其侷限。

## 一、中國推動《港區國安法》的背景與意涵

《國安法》在香港的執行必須放在中國「國安化」的脈絡下理解。習近平 2012 年上台後，以維護國家安全為首要的治理目標，並在 2014 年提出具中國特色的「總體國家安全觀」，拓寬對國家安全的定義。除了在間諜及反恐的特定行為外，中國政府在新的安全架構下，必須在每個領域「防範和化解」可能危害國安的因素，其中又以維護共產黨領導的政治安全最為重要。2015 年，中國政府加強共產黨對社會各界的滲透，並整頓媒體和高等教育，以行政命令禁止討論「民主」及「公民社會」等概念。同一時期，中國政府也加強科技監控和網絡輿論控制，及打壓人權律師、行動者和公民社會。

香港主權移交給中國之後，香港依據《基本法》的規定仍能享有「一國兩制」及「高度自治權」，但在 2014 年中國國務院頒布《一國兩制在香港特別行政區的實踐》白皮書，強調中國政府對香港擁有「全面管治權」，並重構《基本法》論述。從此之後，中國政府改變對香港的治理態度，並且不斷地對香港使用制度性的權力，為 2020 年後系統性介入香港事務奠定基礎。

中國之所以在 2014 年後大力地推動《港區國安法》的立法，細究其背後原因與當前國際變局以及美中戰略對抗有關。在美中戰略對抗的格局下，中國不願意繼續放任香港成為西方各國蒐集中國情報的基地，也不想讓香港成為中國異議人士或不法人士的庇護所。為了防堵香港成為國安的破口，中國政府必須積極地推動《港區國安法》的立法工作。另外，基於習近平的領導風格與其對國際和香港政治的判斷，中國政府必須提早對香港擁有「全面管治權」。為了在不破壞「一國兩制」的運作模式下完成對香港的全面管治，《港區國安法》的執行主體還是香港政府，再輔以中國的監軍實行共同管治，雖然名義上仍維持「港人治港」的「高度自治」精神，但實際上這群治港的香港官員早已成為習近平治理香港的代理人，港人自治的精神已不復存在。

## 二、《港區國安法》實施三年後的觀察紀錄

在 2019 年反對《逃犯條例修訂草案》運動（下稱反送中運動）<sup>1</sup> 中，香港各界表明對中國司法體系的擔憂是，法律是為政治服務。在 2020 年《港區國安法》實施後讓港人憂慮的是，未來警務處的國安部門只需經過行政長官同意，即可進行通訊監聽和秘密監察，與當前《截取通訊及監察條例》的規定大相逕庭。在《港區國安法》實施三年後，一群前香港公民社會工作者發布一份觀察報告，試著從香港在地觀點提出第一手的觀察，並檢視香港的整體治理架構和社會各界發生了哪些變化？造成這些變化的機制為何？並進一步追問，在《國安法》之外，中國政府如何結合使用其他的治理手段，全面改造香港社會？

1 反對《逃犯條例修訂草案》運動在香港稱為「反修例運動」，運動的訴求是要求香港政府撤回《逃犯條例》修訂草案，該草案允許將香港的犯罪嫌疑人引渡至中國受審。反對者主張中國的司法制度不可信任，擔憂將嫌疑人引渡至中國會出現不公平審訊的情況，損及香港在「一國兩制」及《基本法》下所列明的獨立司法管轄權地位。

此觀察報告分作十四章，所談論的主題可分為三大部分。第一部分是介紹香港從港英政府時期至回歸之後，香港「國安體制」的形成背景及運作邏輯。報告的第一部分點出了中國政府建立「依法治理」的論述，以香港的司法制度作為武器，使政府能依據法律「合法」壓制異議者，這對國家正當性而言是最小程度地削弱，但卻是最大程度地維持「法治」所能帶來的經濟效益。在《國安法》通過後，中國政府聲稱香港仍然是「法治」社會，然而實質上是使用法律作為政治檢控、社會控制，以及宣傳維護國家安全意識形態的重要工具。所造成的結果是，為中國政府提供檢察與控制上的方便，更造成各級行政人員在政策執行上擁有無限裁量權，令市民難以判斷違法的邊界，帶來自我審查和寒蟬效應。另外，在《國安法》下新增的「維護國家安全公署」與「國家安全委員會」等機構，對行政長官及立法會議員候選人作出資格審查，架空民意，以確保「愛國者治港」之目的。同時，《國安法》也賦予行政長官與國家安全委員會等行政機關凌駕香港法庭的權力，司法機構難以發揮獨立監察政府權力的作用。所產生的效果是，港府對「境外勢力」相關的論述轉變，儼然成為中國「戰狼外交」的一部分，在境內對「外國聯繫」的罪刑化，以及在境外的長臂管轄，通緝多位身在海外的香港及其他國家公民。

報告的第二部分則是整理出在《國安法》實施後，香港政府常用的四種治理手段。一是透過新訂或修改現行法律的手段打壓或是限縮異議者的言論自由與集會結社自由。《公安條例》是香港政府管制示威活動的主要工具，雖然條例對公眾活動的限制嚴苛，但 2019 年前，港府在法律執行上保有較寬鬆的空間。反送中期間，警方改變《公安條例》的執行方式，頻繁反對集會申請，並將未獲許可的集會認定為非法，再大規模拘捕參與者。另外，港府也運用普通法的「煽惑」罪行規定，拘捕與控制涉及動員示威的人士，大大削弱示威動員的力量，更為審查網路言論打開方便之門。最後，港府以限聚令等法例，來剝奪市民的公共空間使用權。第二種方式是香港政府透過「行政」手段，對體制內的資金批核、資格認定及展演空間作出政治審查，例如政府各部門及法定機構，透過修改政策或改變執行行政權力的方式，對體制內的資金批核、資格認定及展演空間作出政治審查，或要求提交資料。在審計機制的監督及咎責壓力

下，各級行政人員容易做出過度審查的決定。

第三種手段是政府運用「非正式」的方法，例如政府透過公開批評、國安約談、警方任意帶走市民，以及跟蹤等方式騷擾和威脅異議者，以達到阻止大規模的聚集的可能性。最後一種手段是利用親政府人士和媒體，以報導、言論與舉報等方式威嚇異議者。另一方面，企業、學校及民間組織與社團在可能「違反國安」的壓力下，對「非建制」的言論和行動作出打壓和審查。上述兩種行為可在社會上製造不信任及自我審查的效應，因此可視為政府架構外的審查和打壓。

報告的第三部分梳理香港政府運用上述四種手段，在社會上對遊行集會及示威、言論、出入境，及資訊流通等活動的限制，以及在媒體、藝文及出版、基礎及高等教育的管制和改造。在「分層治理」的邏輯下，政府針對性整頓這些領域，以「防範、制止」可能出現的軟對抗<sup>2</sup>。報告的最後整理各種公民社會的行動單位，在組織形態、資金、行動方面所受到的針對性管制和限制。

### 三、觀察報告的啟發與侷限

過去香港之所以能成為國際金融中心，主要可歸因於良好的「法治」的基礎。在建全的司法體系下，外國企業和投資者對香港的投資環境充滿信心，從而推升香港的經濟發展。但在《港區國安法》立法通過後，國際社會對於香港司法體系為政治服務存在著擔憂和批評，國際社會對香港的投資環境存在不確定和不信任，對香港的經濟發展造成不利的影響。根據香港特區政府統計處公布的數據，2020年香港的GDP下降了6.1%，這也是自1998年以來首次出現負增長。雖然中國政府試圖在香港建立「依法治理」的論述，希望能最大程度維持「法治」所帶來的經濟效益，但是《港區國安法》實施至今，這樣的經濟效益的期待並沒有兌現。

《港區國安法》加入了「完善選舉」的決定，引入特首及立法會議員候選人的審查機制以確保「愛國者治港」，此舉破壞香港市民的政治參與和民主權利。在國安事務上，中央政府及香港國安機構的權力均凌駕司法機構之上，法

2 「軟對抗」是政府推行意識形態工程的關鍵字，指的是透過媒體、藝術、文化等管道，煽動他人對政府的不滿。

院難以再發揮監察政府權力的作用，破壞司法的獨立性。立法及司法機構獨立性被削弱的新形勢，容易形成如 2024 年諾貝爾經濟學獎得主艾塞默魯（Daron Acemoglu）、強森（Simon Johnson）與羅賓森（James A. Robinson）所言的掠奪性社會制度。他們的研究結果表明，包容性社會制度通常能引導國家走向長期繁榮，而掠奪性社會制度是國家保留控制權，就只為了既得利益者的短期利益。因此掠奪性社會制度往往更加不穩定，且創新性較低。這樣的制度發展趨勢若持續下去，對香港未來的經濟發展將帶來了負面影響。

「軟對抗」是中國政府推行意識形態工程的關鍵字，其實質內容指的是透過媒體、藝術、文化等管道，煽動他人對政府的不滿，而加以管制是維護國安的重要任務。《港區國安法》亦明訂，港府有責任對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國安的事宜，加強指導、監督和管理。因此，《港區國安法》除了限制香港民眾的示威遊行、言論表達及資訊流通等活動，亦對媒體、藝文及出版、教育等界別特別加強控制。過去香港的教育體系一直被認為是開放和多元的，《港區國安法》立法後，學校教育不再談論民主與公民社會等概念，並且不再訓練學生自主獨立思考和批判性思考，試圖操控入世未深的學生深信書本的內容。另外，老師也必須自我審查，不准有任何政治立場或是貶低中國之言論，打壓教育界的言論自由，這對未來香港社會的思想自由和多元性帶來傷害。

在言論自由上，香港政府扶植的親政府人士和媒體，以報導、言論、舉報等方式威嚇異議者；企業、學校、民間機構等在可能違反國安的壓力下，打壓和審查「非建制」言論。兩者在社會上迅速製造不信任及自我審查的效應，對藝文及媒體界的影響尤其明顯。在高等教育界，大學則是打壓學生組織及活動的主要力量。這使得香港市民在表達自己的意見時感到很大的壓力和不安，有時甚至會自我審查。此外，香港政府也以國安法為由禁止了多次遊行和集會，唯一合法表達對政府及社會問題的途徑都被限制。上述種種作為，皆為香港政府落實社會控制提供有利的條件。

這份觀察報告雖然揭示了許多具有洞見的觀察，也為身處在台灣的我們帶來相當深刻的啟發，不過此觀察報告也有一些侷限性存在。首先，這份觀察報

告提出「國安體制」(national security regime)的架構，試圖理解《港區國安法》立法後香港政府社會控制的新治理體系。從報告內容來看，「國安體制」的內容包山包海，所有與國安有關的行動者或治理方式，不管是正式或非正式的，皆包含在國安體制內。換言之，這個非簡約的(unparsimonious)概念架構在幫助讀者理解港府新治理體系上是有侷限性的。

第二，此觀察報告關注的面向比較少，其未能包括金融、貿易、宗教、社會服務等其他受衝擊的領域。《港區國安法》實施後對香港的影響是全面的，影響範圍遍及政治、經濟與社會等面向，本文預期在這份觀報告中可以看到比較全面的觀察。不過，或許是因為《港區國安法》立法後至報告撰寫期間只有三年，國安法對香港社會的影響還沒有全面展開，以致於報告僅分析被重點打壓的領域；亦或許是因為報告撰寫者是一群公民社會工作者，報告關注的面向容易聚焦在《港區國安法》對公民社會打壓的議題上。當然，即使有上述的這些限制，仍然無法掩蓋這份觀察報告的價值。香港是一個制度的實驗場域，從《港區國安法》實施前的民主法治的制度環境逐漸地往封閉的威權制度轉型，為世人提供觀察政治與社會制度對國家經濟發展影響的一個絕佳場域。本文期待香港社會有更多不同領域的知識分子或公民社會工作者能投入觀察報告的撰寫，並且能持續更新這份觀察報告。