《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》

《維護國家安全條例》

文獻匯編
2024

律政司
Department of Justice

保安局
Security Bureau

目錄

前言 01

序 03

第一部分 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》

全面準確貫徹實施《香港國安法》 07

準確把握好香港維護國家安全的思維邏輯 17

準確實施《香港國安法》— 一個堅持，兩個必須 22

尋找《香港國安法》的立法原意 28

《香港國安法》的憲制地位和立法精神 35

論《香港國安法》原意解釋 43

論中央與香港特別行政區在維護國家安全中的責任劃分 — 基於《論香港國安法》第3條的分析 64

域外管轄權保護香港 免受外部威脅侵害 81

目錄

第二部分　《維護國家安全條例》

23條立法的圓滿完成是香港“一國兩制”實踐的成功範例 87

《維護國家安全條例》體現國家安全和人權保障的平衡 97

《維護國家安全條例》的意義和影響 101

國安囚犯一般不應減刑 109

授權特首訂立附屬法例 有助全面防範國安風險 111

附錄

1. 全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條和第四十七條的解釋 115

2. 關於《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》的說明 117

3. 全國人民代表大會憲法和法律委員會對《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》的審議意見 120

4. 全國人民代表大會憲法和法律委員會對《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的釋法案文（建議稿）》審議結果的報告 122

5. 全國人大常委會法制工作委員會負責人就《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》答記者問 125

前言

香港特別行政區行政長官、
香港特別行政區維護國家安全委員會主席
李家超

2024 年 3 月 19 日，是香港的歷史時刻，是香港特區等候了 26 年 8 個月零 19 日終於完成光榮使命的歷史時刻，是香港特區共同譜寫光榮歷史的驕傲時刻。隨着《維護國家安全條例》於當天在立法會全票通過，特區完成《基本法》第二十三條本地立法的憲制責任和歷史使命，國家安全得到有效保障。

《維護國家安全條例》是一部防禦破壞力量危害我們國家安全的法律，為香港社會帶來安全、穩定、繁榮。營商和企業必須有安全和穩定的環境，才可以成功。在確保安全的同時，《維護國家安全條例》確保人權和自由獲得保障，訂明依法保護根據《基本法》以及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》兩個國際公約適用於特區所規定享有的人權和自由。

維護國家主權、安全、發展利益是「一國兩制」方針的最高原則。《維護國家安全條例》和《香港國安法》，以及香港其他涉及國家安全的法律渾然一體、融合互補，確保在「一國兩制」

的原則下國家安全得到有效保障。「一國」是根，根得到安全的保障、更牢固，「兩制」的枝葉就更茂盛、香港未來定能更繁榮穩定。

完善了香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，香港建好了安全「屏障」，鞏固了「由亂到治」的「護土牆」，我們可以昂首闊步，在「由治及興」的康莊大道上，全速前進，全力拼經濟、謀發展、惠民生、添幸福，市民將有更好的生活、有更好的收入、有更好的照顧。

李家超
香港特別行政區行政長官
2024 年 5 月

序

國家安全是一個重大的議題，關乎每個人的生活和幸福。

習近平主席於2014年提出「總體國家安全觀」。《總體國家安全觀學習綱要》的第一章第一節的標題就是保證國家安全是頭等大事，並說明：「國家安全是國家生存發展的基本前提。國泰民安是人民群眾最基本、最普遍的願望，維護國家安全是全國各族人民根本利益所在。」

《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》(“《香港國安法》”)的實施，亦旨在維護香港特區的法治和社會秩序，保障廣大市民的合法權益，促進特區的長期繁榮穩定。今年生效實施的《維護國家安全條例》更完善了香港特區的維護國家安全的法律。

有見國家安全的重要性，中央政府領導、資深法律學者和執業者們在過去數年透過不同方式(包括研討會、報章、法律期刊等)分享他們的真知灼見，深入淺出探討國家安全法律的多個面向，就具體議題作出討論和分析。律政司和保安局繼2021年出版《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法 — 文獻匯編》後，將十多篇於2022年至2024年4月間發表、就《香港國安法》或《維護國家安全條例》作精闢而又獨到剖析的演辭和文章，結集成本《文獻匯編2024》，並將有關《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》的文件載於附錄，供讀者參考。

我們希望這些演辭和文章能夠增進廣大讀者對國家安全法律的認識和理解，為法律業界提供有益啟發，共同不斷推動這一法律領域的發展。

律政司
保安局
2024年5月

第一部分

《中華人民共和國香港特別行政區
維護國家安全法》

全面準確貫徹實施《香港國安法》

十三屆全國政協副主席、
國務院港澳事務辦公室主任
夏寶龍

“保證香港國安法準確實施”專題研討會致辭
2023年1月13日

各位嘉賓、各位朋友，李家超行政長官：

大家上午好！新年伊始，萬象更新。全國港澳研究會今天舉辦“保證香港國安法準確實施”專題研討會，很有意義。

習近平總書記所作的黨的二十大報告，擘畫了全面建設社會主義現代化國家、以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興的宏偉藍圖，吹響了奮進新征程的時代號角，極大激勵了包括香港、澳門同胞在內的全中國人民以更加昂揚的姿態向第二個百年奮鬥目標進軍。下面，我就深入學習貫徹黨的二十大精神，全面準確實施《香港國安法》，推進“一國兩制”實踐行穩致遠，談一些看法，和大家交流。

一、《香港國安法》護國安、保家安、得民心，已成為香港繁榮穩定的“守護神”

制定實施《香港國安法》，是香港回歸以來“一國兩制”實踐發展的重要里程碑。事實雄辯地證明，制定實施《香港國安法》完全符合香港實際，香港實現了由亂到治並走向由治及興。正如香港市民所說，實施《香港國安法》是香港由亂到治的“分水嶺”，為香港繁榮穩定保駕護航。

——《香港國安法》實施以來，香港維護國家安全的制度機制不斷完善，國家安全得到有力保障。《香港國安法》的頒布實施，從根本上堵住了香港特區維護國家安全制度機制的漏洞。中央在特區設立維護國家安全委員會，特區政府設立專門的國安部門，行政長官指定法官負責處理危害國家安全犯罪的案件，相關機構人員迅速到位。中央人民政府指派國家安全事務顧問依法履職，駐香港特別行政區維護國家安全公署依法組建並有效開展工作，《香港國安法》有力捍衛了國家安全。

——《香港國安法》實施以來，香港恢復良好社會秩序，大家熟悉的香港回來了。人們不會忘記，香港“修例風波”期間打砸搶燒殺、血腥暴力、無法無天的慘狀。現在，香港市民更加深刻體會到“安”之重要，“安”來才能“福”來。

今日之香港，大街小巷社會秩序井然，重新成為全球最安全的城市之一；香港回歸25周年慶典時，嘹亮的國歌聲在學校、社區響起，一面面鮮豔的五星紅旗和香港特別行政區區旗迎風飄揚，洋溢着祥和氛圍；從今年1月8日開始，香港與內地有序恢復正常通關，廣大市民歡樂喜慶心情溢於言表，期盼的安寧生活回來了。

今日之香港，法治得到捍衛，正義得到伸張，香港市民的各項合法權利在更加安全的環境中得到更好保障，民調顯示71.9%受訪者認為香港實施《國安法》以後法治秩序得到了恢復，香港引以為傲的法治回來了。

今日之香港，經濟活力不斷恢復，國際金融、航運、貿易中心地位穩固，香港市民和全球資本對香港的信心指數持續提升，香港全球金融中心排名回升到第4位，“2022第二十一屆全球（國家）城市競爭力排行榜”香港綜合競爭力重回中國城市榜首，香港優良的營商環境回來了，人們對香港的未來充滿期待。

——《香港國安法》實施以來，香港走出了政治爭拗泥潭，特區治理呈現出嶄新氣象。《香港國安法》頒布實施，有力打擊了反中亂港分子和“攬炒”、“拉布”等政治亂象，有力維護了行政長官和特別行政區政府的施政權威，特區政府施政環境顯著改善。2020至2021立法年度，香港立法會通過46項政府法案，比過去幾屆每個立法年度平均通過立法的數量多出一倍以上，工作效率大為提升。《香港國安法》為民主發展創造了基本條件，修改完善香港選舉制度穩妥完成，選委會、立法會和特首的選舉順利舉行，有力落實了“愛國者治港”原則。在行政長官帶領下，新一屆特區政府勇於擔當、務實有為，團結社會各界堅決維護國家安全，大力恢復經濟活力，積極回應民眾關切，行政機關和立法機關良性互動，司法機關依法獨立行使審判權，展現出良政善治新氣象。

——《香港國安法》實施以來，得到香港社會普遍認可，贏得國際社會正義力量高度贊同。香港社會對《香港國安法》越來越接受和擁護，國家安全意識不斷增強，越來越多的香港居民認識到，只有國家安全了，香港的繁榮穩定才有保障。民調顯示，86%受訪者認同香港有維護國家安全的憲制責任，75.7%市民對

《香港國安法》實施成效感到滿意。《香港國安法》帶來新氣象，也凝聚正能量。許多國家政界、商界、學界對《香港國安法》給予高度評價，國際社會正義力量仗義執言，對美西方的無理制裁和“雙重標準”予以譴責。資本是最誠實的，哪個地方的營商環境好、值得去投資，資本就到哪裏去。有數據顯示，《香港國安法》實施以來，儘管受疫情等嚴重影響，香港新股集資額不降反升，超過7400億港元；港股平均每日成交額超過1500億港元，比實施前的12個月高出近六成。2021年海外及內地的駐港公司達9049家，創歷史新高；2022年香港再度獲評全球最自由經濟體。近期，國際金融領袖投資峰會、“一帶一路”金融高峰論壇等國際活動接連成功舉辦，參會者紛紛表示香港是非常重要的國際金融中心。全球投資者“真金白銀”的持續流入，正是國際社會用實實在在的行動對香港未來投下的信任票。

二、深刻領會《香港國安法》的立法要旨和原意，確保《香港國安法》得到全面準確、不折不扣的貫徹實施

借這個機會，我與大家一起重溫一下這個重要話題。

第一，《香港國安法》立法的初衷就是為了維護國家安全、捍衛“一國兩制”，為香港好、為廣大香港居民好。國家安全是安邦定國的重要基石，維護國家安全是全國各族人民根本利益所在。“一國兩制”方針的最高原則就是維護國家主權、安全、發展利益。一個時期，受各種內外複雜因素影響，“港獨”、“黑暴”、“攬炒”等反中亂港活動猖獗，嚴重危害了國家安全，香港一度出現回歸以來最為嚴峻的局面，“一國兩制”幾乎毀於一旦。正是在這樣的危急關頭，全國人民代表大會通過決定授權全國人大常委會果斷制定出台《香港國安法》，建立健全特別

行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。立法旨在維護國家安全，捍衛“一國兩制”，確保香港長治久安和長期繁榮穩定，從而更好地保障香港廣大居民的根本權益和自由，歸根結底是為了香港好、為了廣大香港居民好。這一點，在《香港國安法》第1條開宗明義就講了。實踐已經證明並將繼續證明，《香港國安法》實施得越好，香港社會就越穩定、越安全，香港廣大居民的權利和自由就越能得到保障，“一國兩制”實踐才能行穩致遠。

第二，《香港國安法》針對的是香港特區維護國家安全“不設防”問題，打擊的是極少數，保護的是廣大香港居民。《香港國安法》是奔着解決國家安全問題去的，針對的是分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動、勾結外國或者境外勢力危害國家安全這四類嚴重罪行，懲治的是極少數嚴重危害國家安全的犯罪分子，保護的是絕大多數普通市民。《香港國安法》實施以來，僅有230餘人因涉嫌危害國家安全被特別行政區警方拘捕，其中30餘人完成了審判程序，被法院裁定有罪。《香港國安法》實施以來，大家有目共睹的是，香港社會由亂到治，打工仔安心上班，學生安心上學，個人隱私受到應有保護，市民安心逛街消費、暢所欲言，享受着自由與安全。正如香港市民所說，《香港國安法》實施前後的鮮明對比，充分說明它對危害國家安全的極少數人是“高懸利劍”，對絕大多數市民包括在港外國人，它是人權自由的“守護神”。那些所謂“隨意抓人回內地審判”、“以言入罪”、“大肆濫捕”等謠言在事實面前不攻自破。

第三，《香港國安法》執行機制最大的特點是“雙執行機制”。國家安全是中央事權。中央對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任，擁有完整的立法權、執法權、司法權，這符合世界各國在維護國家安全上的慣常做法。然而，考慮到“一國兩制”的特殊性和香港的實際情況，中央通過《香港國安法》

授權香港特區承擔維護國家安全的主要責任，中央負責處理特區層面難以解決的問題，承擔最後兜底責任，創造性地在《香港國安法》中規定了中央和特別行政區“雙執行機制”。

在中央層面，設立駐港國安公署，依法履行維護國家安全職責，對特別行政區履行維護國家安全的職責進行監督、指導、協調、支持，並依據《香港國安法》第55條可直接對危害國家安全犯罪案件行使管轄權。在特區層面，設立特區國安委等一整套維護國家安全機構，依法處理維護國家安全的具體事務，一般情況下，《香港國安法》規定的危害國家安全犯罪案件均由香港特區管轄。兩套執行機制職責分工和案件管轄劃分清晰，同時又形成互補、協作和配合關係，共同構成香港特區維護國家安全完整的制度和機制。這充分體現了國家安全中央事權的屬性，更體現了中央對香港特別行政區的高度信任和充分尊重。事實一再證明，中央始終按照“一國兩制”的方針解決特區治理中遇到的種種問題，在處理國家安全問題上也不例外。

第四，《香港國安法》賦予了特別行政區維護國家安全的權力，同時維護國家安全也是特別行政區應盡的憲制責任和義務。《香港國安法》在諸多條款中訂明香港特區維護國家安全的權力、責任和義務，這裏我重點談談第14條和第47條。2022年12月30日，全國人大常委會對《香港國安法》第14條和第47條作出了解釋，讓大家更清楚地了解這兩條當中的含義：一是根據第14條的規定，明確了特區國安委對國家安全事務有權有責，有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定，工作信息不予公開。所作決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力。特區任何行政、立法、司法等機構和任何組織、個人均不得干涉特區國安委的工作，均應當尊重並執行特區國安委的決定。二是遇有第47條列明的情況，特區法院應當向行政長官提出並取得相應的證明書，證明書對法院有約束力。三是如果法院沒有提出，特區國安委

應當根據第14條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。全國人大常委會釋法為解決《香港國安法》實施中遇到的實際問題，清晰規範了特區層面解決問題的方式和路徑，將具體問題交給特區國安委作出判斷和決定。香港特區國安委接受中央人民政府的監督和問責。《香港國安法》的立法原意就是將處理有關維護國家安全具體問題的權力和責任賦予香港特區，人大釋法更清楚地闡明了這個原意。中央充分信任特區、支持特區、尊重特區。我欣慰地看到，此次人大釋法後香港特區社會各界普遍歡迎和支持，行政長官和行政、立法、司法機關表示將正確行使權力，依法履行維護國家安全的責任和義務。

三、更好發揮《香港國安法》保駕護航作用，香港在中華民族偉大復興進程中必將大有可為、風光無限

長期堅持“一國兩制”這一好制度，必須全面準確貫徹實施好《香港國安法》，為國家安全和香港繁榮穩定提供堅實保障。當前，香港進入由亂到治走向由治及興的新階段。大家必須清醒地看到，反中亂港分子“亂”心不死，外部勢力遏制中國發展從未停止，香港在維護國家安全方面仍然面臨嚴峻形勢和挑戰。香港社會要倍加珍惜來之不易的良好局面，團結一致捍衛國家安全、維護香港穩定，充分發揮“一國兩制”制度優勢，廣泛開展國際合作，積極融入國家發展大局，在實現中華民族偉大復興進程中更好發揮作用。全面準確實施《香港國安法》，要把握好以下五點。

一是在“一國兩制”之下，全面準確實施《香港國安法》中央主導和特區主責相輔相成、缺一不可。中央依法主導、特區依法主責，完全符合“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，

是中央全面管治權與特區高度自治權統一銜接的生動體現。中央政府對所屬的地方行政區域的國家安全事務負有根本責任，也享有和行使一切必要的權力，這是基本的國家主權理論和原則，也是世界各國的通例。香港是中華人民共和國的一個特別行政區，當香港出現國家安全問題時，中央當然要管。行政長官和特區政府是香港的當家人，也是治理香港的第一責任人。特區理所當然應當承擔起實施《香港國安法》的主體責任，堅決做好維護國家安全工作。我注意到，李家超行政長官在第一份施政報告中強調“增強憂患意識，建立底線思維，確保維護國家主權、安全、發展利益的工作持久進行”、特區政府“會進一步健全香港維護國家安全的法律制度和執行機制，包括推進《基本法》第二十三條立法準備工作”等。希望行政長官和特區國安委充分履行自己的法定職責，正確行使自己的法定職權，不斷推動《香港國安法》落地落實。特區行政、立法、司法機關都要切實肩負起維護國家安全的責任，全面準確貫徹實施《香港國安法》，有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。對《國安法》實施過程中出現的一些新情況、新問題，香港特區國安委應當與中央駐港國安公署一道及時認真研究解決，共同把《香港國安法》實施好，確保香港安全無虞。

二是維護國家安全是每個主權國家的核心利益，無論是實行普通法的國家還是實行大陸法的國家，概莫能外。全國人大常委會在制定《香港國安法》時，就賦予了其凌駕地位和優先適用的法律效力。根據《香港國安法》，當特區本地法律規定與其不一致時，應當優先適用《香港國安法》，特區應主動修改、完善本地法律，使本地法律與《香港國安法》實現有機統一。《香港國安法》創制了若干法律司法程序和規則專門用於國安案件的辦理。香港特區法院按照這些程序和規則，作出了一些符合《香港國安法》立法原意的判決，為該法的正確實施提供了指引，體現了本地法律和《香港國安法》的有效銜接，得到了香港社會各界的認可。希望

香港特區全面準確貫徹實施《香港國安法》，依法維護國家安全和香港的繁榮穩定。對此我們充滿信心。

三是特區國安委與特區其他職能機構共同構成了特區層面的維護國家安全體系。特區國安委是中央在特區設立的負責維護國家安全事務的專門機構，承擔特區維護國家安全的主要責任，對特區維護國家安全工作發揮牽頭抓總、議事決策、統籌協調的中樞職能。行政長官作為特區國安委主席，應當就香港特別行政區維護國家安全事務向中央人民政府負責，並就香港特別行政區履行維護國家安全職責的情況按時提交年度報告，根據要求就維護國家安全特定事項及時提交報告。必須指出，維護國家安全不僅是行政長官和特區國安委的責任，也是香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關以及法定機構、諮詢組織等整個管治架構的責任。特區其他職能機構都應當配合特區國安委的工作，尊重並執行特區國安委的決定。希望香港特區行政長官帶領整個管治團隊，全面準確實施好《香港國安法》，共同把特區維護國家安全的工作做好、做到位，守護好香港特區護衛國家安全的防線。

四是維護國家安全人人有責，既要發揮專門機構的作用，也要依靠廣大市民的共同參與。國安才能家好、國安才能業旺，維護國家安全是每一個人的“必答題”，而不是“選擇題”。2019年香港“修例風波”期間，打砸搶燒殺、人人自危，受害最大、最深的是香港的根本利益和廣大市民的切身利益，市民上班、上學、購物、旅行的自由都得不到保障，沒有國家安全哪來的人權、哪來的自由？全社會每個人都應是維護國家安全的參與者、推動者、受益者，而不是旁觀者。《香港國安法》第6條規定，維護國家主權、統一和領土完整是包括香港同胞在內的全中國人民的共同義務，並要求在香港的任何機構、組織和個人都應當遵守本法和香港特別行政區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的行為和活動；任何人如果知道法律規定的

危害國家安全犯罪案件的情況，都有如實作證的義務。有心，才會有力，才會變成自覺。要在全社會加強對《香港國安法》的學習宣傳教育，不斷增強全社會維護國家安全的意識。特別是要着力在青少年中加強國家安全教育，從小培養他們的國安意識和愛國情懷，扣好國家安全教育的“第一粒扣子”。

五是安全是發展的前提，發展是安全的保障。開放發展必須在國家安全的前提下才可實現、才可持續。香港作為國際大都會，處理好這個問題尤為重要，這是我們在全面準確實施《香港國安法》過程中必須牢牢把握的一點。只有築牢國家安全屏障，香港才有信心和條件對全世界更加開放，以更高水平的國家安全護航更高水平的對外開放和“一國兩制”成功實踐。隨着《香港國安法》的深入實施，香港開放的大門只會越開越大、包容性只會越來越強。香港任何中外居民，不管從事甚麼職業、信奉甚麼理念，持有甚麼樣的價值觀，只要擁護“一國兩制”方針，只要熱愛香港這個家園，只要遵守法律，都是建設香港的積極力量，都是我們可以團結合作的朋友。中央政府全力支持香港特區同世界各國各地區開展更廣泛、更緊密的交流合作，着力打造更廣泛的國內外支持“一國兩制”的統一戰線，香港的獨特優勢和魅力必將更勝往昔。

各位嘉賓、各位朋友，當前，香港站在了新的歷史起點上。我們堅信，有偉大祖國作堅強後盾，有《香港國安法》的保駕護航，有全體香港居民的團結奮鬥，在實現中華民族偉大復興的進程中香港必將大有可為、風光無限，“一國兩制”實踐必將越走越穩、越走越好。

春節就要到了，在此給大家拜個早年，祝大家新春愉快、工作順利、闔家幸福、吉祥安康！

最後，祝研討會圓滿成功。謝謝大家！

準確把握好香港維護國家安全的思維邏輯

時任中央人民政府駐香港特別行政區
維護國家安全公署署長
鄭雁雄[1]

“保證香港國安法準確實施”專題研討會主旨發言
2023年1月13日

尊敬的夏寶龍副主席、李家超行政長官、駱惠寧主任，
各位領導，各位嘉賓，各位朋友：

大家上午好！

在《香港國安法》刊憲實施兩年半之際，全國港澳研究會舉辦專題研討會，交流《香港國安法》準確實施的成果和體會，意義重大。在此，我謹代表駐港國家安全公署，向大家表示誠摯的問候！向一直以來支持《香港國安法》實施和駐港國家安全公署工作的各界人士表示衷心的感謝！

在剛剛閉幕不久的中共二十大上，習近平總書記再次強調，必須全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”方針，落實特別行政區

1 現任中央港澳工作辦公室副主任、國務院港澳事務辦公室副主任，中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室主任，香港特別行政區維護國家安全委員會國家安全事務顧問。

維護國家安全的法律制度和執行機制。為香港維護國家安全提供了根本遵循。今天研討的主題確定為“保證香港國安法準確實施”，非常重要、非常及時。夏寶龍副主席的主旨演講十分清晰地闡明了保證《香港國安法》準確實施必須把握好的重大關係、重大範疇，條分縷析，釐清脈絡，為香港維護國家安全進一步堅定了信心決心。

《香港國安法》實施至今，法治效能彰顯，依法防範、制止和懲治了危害國家安全的行為和活動。從“港獨”猖獗到人心思定，從“黑暴”肆虐到重回正軌，從“攬炒”橫行到秩序井然，香港獨特地位和優勢得以保持，東方之珠的風采浪漫依然，活力之都的魅力更勝往昔。“法度者，正之至也”。依法治理是最可靠、最得民心的治理。在這其中，特區行政、立法、司法機構履行了憲制責任，行政長官、國安委主席勇於擔當、務實有為，特區國安委負責起維護國家安全事務、承擔主要責任，立法司法執法機構無懼風雨、堅定履職，行政機構積極行動、綜合治理，法律界、輿論界給予理性解讀、協力支持，社會各界形成廣泛共識，大家為了國家好、為了香港好，放下成見、擱置異見、化解偏見，法治精神讓大家走到了一起，“法治讓香港回來了”。在此，我要向為此作出貢獻、提供支持、協同邁進的所有人士表示衷心的感謝和誠摯的敬意！

“治強生於法，弱亂生於阿”。放眼中外，以法治維護國家安全是世界各國通行手段，於理有據，於法有依。縱觀世界各國維護國家安全的法律及其司法實踐，可以清楚看到，任何國家維護國家安全都是在鬥爭，公開的、隱秘的鬥爭，甚至是你死我活的鬥爭。1840年7月5日，英軍在我國定海發動侵華鴉片戰爭。180年後的2020年7月5日，駐港國家安全公署進駐香港，這不是來圖甚麼“好看”的。1860年6月，香港域多利監獄的一名華囚只是因為生病不能做工就慘遭鞭刑，被獄警毒打致死。160年後的2020年6月30日，《香港國安法》刊憲實施，這不是來圖甚麼

“觀感”的。敢於善於“犯其至難而圖其至遠”，堅決、依法、有效維護國家安全，才是對《香港國安法》最準確的理解和執行。但是，我們不去學那些靠極端霸凌、靠長臂管轄、靠雙重標準、靠蠻橫不講理的鬥爭。我們要的是依法維護、依法辦事、依法辦案，在法律軌道上的鬥爭。鬥爭的結果，是正義得到伸張，罪惡得到懲處，國家安全得到維護，香港公眾利益得到維護。本次全國人大常委會釋法，就彰顯了中央堅持依法治港、堅決維護《香港國安法》權威的堅定意志，必將有助於《香港國安法》的準確實施。

法律實踐除了需要法律條文、法律程序之外，更需要正確的思維邏輯來支撐。上世紀六十年代英國上訴法院法官丹寧處理倫敦鋼鐵工人罷工訴請，丹寧法官就慎重考慮，認為鋼鐵行業是國家支柱行業，鋼鐵是國民經濟剛需，罷工就會導致鋼鐵減產而要靠進口代替，這難免損害國家戰略利益，因此否決罷工訴請。法官的思維邏輯是國家利益至上，算的是政治賬、大局賬，工人罷工的權益服從於國家利益這個最大的公眾利益。

香港維護國家安全的法治實踐，也必須立起維護國家安全思維邏輯的“四樑八柱”。

一、必須充分明確中央對港全面管治權的法理地位。中國共產黨締造了中華人民共和國，建立起社會主義制度。聯合國第2758號決議恢復中華人民共和國的合法地位。總書記指出，社會主義制度是中華人民共和國的根本制度，中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，香港特別行政區所有居民應該自覺尊重和維護國家的根本制度。這是一個重要政治邏輯。中央對特區擁有全面管治權，同時中央充分尊重和堅定維護特區依法享有的高度自治權，兩者是統一銜接的。這是《香港國安法》準確實施的基點。

二、必須充分明確維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”方針的最高原則、根本宗旨、根本底線。維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”方針的最高原則。“一國兩制”的根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定。“一國兩制”的根本底線是香港不得從事任何形式的危害國家主權安全，不得挑戰中央權力和《香港基本法》權威，不得利用香港對內地進行滲透破壞的活動。也就是說，香港維護國家安全，是“一國兩制”行穩致遠的根本前提、根本保證，也是香港法治之基、法治之責。這是《香港國安法》準確實施的重點。

三、必須充分明確落實“愛國者治港”是維護政權安全的根本保障。政權必須掌握在愛國者手中，這是世界通行的政治法則。世界上沒有一個國家或地區會允許不愛國甚至賣國、叛國的勢力和人物掌握政權。在香港行政、立法、司法機構落實“愛國者治港”原則，對於保障香港市民行使當家做主權利、推動形成社會各階層各界別齊心協力建設香港的良好局面發揮了決定性作用。“愛國者治港”是對香港政治安全、政權安全最好的維護，是香港維護國家安全的重要政治保證、制度保證、組織保證。這是《香港國安法》準確實施的焦點。

四、必須充分明確要運用法治思維、法治手段履行好香港維護國家安全職責。總書記指出，堅持依法治港，是全面依法治國的應有之義。法治是香港長期繁榮穩定的重要基石，要堅定不移守護法治，把依法辦事作為特區治理的基本準則。《香港國安法》刊憲實施以來，香港實現了由亂到治，正健步走向由治及興，這充分證明法治的力量。我們必須堅持用法治思維體現政治智慧，用法治手段體現政治決心，用法治優勢體現鬥爭精神，用法治效果體現政治忠誠。這是《香港國安法》準確實施的要點。

五、必須充分明確保持香港的獨特地位和優勢既是香港利益更是國家利益。總書記指出，中央政府所做的一切，都是為了

國家好，為了香港好，為了香港同胞好。香港的根本利益同國家的根本利益是一致的。中央政府完全支持香港長期保持獨特地位和優勢，鞏固國際金融、航運、貿易中心地位，維護自由開放規範的營商環境，保持普通法制度，拓展暢通便捷的國際聯繫。香港維護國家安全既是香港必須守住的最高利益，又是香港保持獨特地位和優勢的重要保障。必須十分注重維護好香港的法治環境，推動香港在民族復興偉業中作出重大貢獻。這是《香港國安法》準確實施的亮點。

六、必須充分明確保持普通法制度與維護國家安全的辯証關係。總書記在去年“七一”重要講話中兩次提到香港“保持普通法制度”。精準領會這一點，必須充分明確：第一，普通法制度與西方法律體系基本一致，有利於香港融入國際市場體系、法律體系，必須堅定予以保持；第二，體現維護國家安全“最高原則”與普通法程序並不矛盾，美英國家就從不會因為普通法程序耽誤其拿國家安全說事；第三，體現《香港國安法》凌駕地位要靠法律效果，不能為了“程序正義”罔顧“國安大義”；第四，《香港國安法》並非全都適用普通法制度，如果啟動《香港國安法》55條就必須由內地司法機關按照內地法律進行審理。這是《香港國安法》準確實施的關鍵點。

駐港國家安全公署將以更加堅定的歷史自信、歷史主動，忠誠履職、勇於鬥爭，堅持用法治思維、法治手段、法治程序解決涉及國家安全一切問題，與特區國安委一道，全力保證《香港國安法》準確實施。

最後，在兔年春節即將到來之際，祝願大家新年幸福安寧、吉祥如意、皆得所願！

謝謝大家！

準確實施《香港國安法》—一個堅持，兩個必須

香港特別行政區政府律政司司長
林定國資深大律師

“保證香港國安法準確實施”專題研討會主旨發言
2023年1月13日

尊敬的夏主席、駱主任、行政長官、各位港澳辦及中聯辦的領導、各位嘉賓：

大家早上好！

前言

全國人民代表大會常委會在去年12月30日對《香港國安法》第十四條和第四十七條作出解釋，這次人大釋法提供了一個良好的機會讓大家反思如何保證《香港國安法》的準確實施。

在去年7月1日的重要講話中，習近平主席指出，「一國兩制」的首要實踐規律，是必須全面準確貫徹「一國兩制」方針，而維護國家主權、安全、發展利益是「一國兩制」方針的最高原則。理所當然，準確實施《香港國安法》必然是全面準確貫徹「一國兩制」方針的關鍵組成部分。

全國人民代表大會有關訂立《香港國安法》的《五二八決定》的第三條和《香港國安法》的第三條第二款均說明，香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任。所以，保證《香港國安法》的準確實施不單是應有之義，也是法律上必須負上的責任。

要盡應有之義和順利履行有關的法律責任，我認為需要有一個堅持、兩個必須。

堅持法治原則

一個堅持是必須堅持法治原則。人大《五二八決定》多次提及必須依照法律維護國家安全。它的第一個決定說，國家堅持依法治港，並採取必要措施建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。它的第二個決定說，國家採取必要措施，依法防範、制止和懲治外國和境外勢力利用香港進行分裂等破壞活動。它的第三個決定說，行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。《香港國安法》第五條第一句更開宗明義，規定防範、制止和懲治危害國家安全犯罪應當堅持法治原則。

必須有法可依

堅持法治原則，我認為有兩個必須滿足的條件。第一是必須有法可依。換而言之，我們必須有完善的法律，處理國安問題。法律是維護國家安全的工具，假如工具箱的工具不齊全、有破損，便不可能有效準確完成工作。我們中國人有一句名言，「工欲善其事、必先利其器」。

《香港國安法》當然不是有關國家安全的唯一一部法律。人大《五二八決定》的第三條和《香港國安法》的第七條均訂明，香港

應盡早完成《香港基本法》規定的維護國家安全立法，完善有關法律。《基本法》規定的維護國家安全立法，說的固然是它的第23條，但完善有關法律涵蓋的不單是《基本法》第23條，而是所有可能涉及國家安全的法律。

這次人大釋法提供了一個很好的例子。這次人大釋法涉及現行《法律執業者條例》有關海外律師在涉及國家安全案件中提出專案執業申請的程序和原則。全國人大常委會法制工作委員會負責人有關記者答問的最後一段，特別重複《香港國安法》的第七條，並指出這一規定應當認真落實到位，亦提及人大常委會在審議有關議案時有意見明確提出，適應實施《香港國安法》和維護國家安全的新形勢新要求，香港特別行政區應當及時修改完善本地相關法律，包括《法律執業者條例》等，充分運用本地法律解決《香港國安法》實施中遇到的有關法律問題。法工委負責人說，這一意見是有道理的，應當引起有關方面足夠重視。

香港特區政府十分重視該意見。除了《法律執業者條例》外，我們必須警惕，很有可能還有其他涉及國家安全的現行法律需要完善，我們必須走在問題的前方，盡早找出有需要完善的法律，在問題出現前先行把工具準備妥當。

這次人大釋法的其中一個重點是突出了香港特別行政區維護國家安全委員會的重要角色。《香港國安法》第十二條明確表示，國安委承擔維護國家安全的主要責任。按照《香港國安法》第十四條第二款，國安委的其中一個職責，正是推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設。此外，律政司一直向行政機關各個政策局提供法律意見，檢視其管轄範圍內的法律，是否需要修改或補充，以符合維護國安需要。在未來，特區政府在這方面的工作必定更積極、更主動。

立法機關在完善維護國安法律方面，扮演關鍵角色。這次人大釋法說明，行政機關、立法機關、司法機關和個人，均應當尊重並執行國安委的決定。《香港國安法》第三條也規定，香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本法和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。立法機關應當依據《基本法》定下的憲制角色，特別是行使第七十三(一)條制定及修改法律的職權，謹慎審視行政機關提交的法律草案，確保由其制定的法律能有效防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動。

必須有法必依

堅持法治原則，第二個必須滿足的條件，是有法必依。法律的生命在於實踐。工具箱內有適用的工具是基本條件，同樣及更重要的是，在適當的時候必須及時找出及拿起合適的工具和正當使用，方能有效完成工作、解決問題。

這方面涉及兩個主要的執法和司法機關。《香港國安法》第八條規定，香港特別行政區執法、司法機關應當切實執行《香港國安法》和特區現行法律有關防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動的規定。

香港特區的執法機關，包括按《香港國安法》第十六條成立警務處維護國家安全的部門以及按第十八條由律政司設立專門的國家安全犯罪檢控部門，一直以來均盡忠職守、履行維護國安責任。

司法機關扮演的角色極為重要。按《香港國安法》第四十條，除第五十五條規定的情形外，香港特區對《香港國安法》規定的犯罪案件行使管轄權。香港法院當然對於任何涉及國安的香港本

地法律所引起的法律爭議，享有管轄權。

司法機構在去年12月30日回應這次人大釋法的聲明中指出，會繼續按《香港國安法》第三條的規定，依法有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，並根據《基本法》的規定行使獨立的司法權（包括終審權），不偏不倚地履行其司法職能，處理涉及國家安全的案件。

在處理涉及國家安全的案件時，法院的工作必定包括解釋相關法律，然後按其理解判斷是非曲直。《香港國安法》的其中一個特點是，它是全國性法律，雖然有部分表述採用了香港本地法律用語，但有關的法律用語總體以內地用語為主。然而，內地法律用語並非是在香港受訓練的律師、大律師或法官所熟悉，這些法律用語亦並非單憑一般常識或常理能準確理解明白。在香港普通法對抗性的庭審制度下，訴訟雙方有責任向法庭就法律問題，包括應如何解釋法律條文提供協助。

高等法院上訴法庭在最近一宗案件中表示，由於《香港國安法》是在香港實施的全國性法律，地位特殊，參閱相關內地法律以助詮釋是恰當的，相關的內地法律在原則上可於詮釋《香港國安法》或某項《香港國安法》條文時作為依據，至於哪些內地法律與詮釋事宜相關、如何和多大程度相關、如何援引該等法律須取決於法庭席前案件的實際情況。一般而言，可通過不同方式援引內地法律，例如傳召專家證人或引述權威性法律典籍等。現實情況是，至今似乎尚未有一些具有高度權威性、由內地法律專家對《香港國安法》，尤其是涉及內地法律用語及概念的詳細分析。在這方面，我相信可以再作深入研究。

香港普通法制度十分依賴案例。《香港國安法》只是實行了兩年多，實踐經驗尚淺，但隨着通過實際案例慢慢累積經驗，相

信必定能更準確落實《香港國安法》。在這方面，律政司剛剛在不久前決定就《香港國安法》判例製成匯編，將《香港國安法》同一條文相關的案例作撮要及統整，期望讓香港法律工作者包括法院能有便捷的工具，更容易準確掌握《香港國安法》的案例。我們的目標是在今年年底左右完成第一版。

結語

只有保證《香港國安法》的準確實施，一國兩制方能行穩致遠。要達成這重大使命，我們都應該緊守崗位、各盡其職，堅持法治原則，做到有法可依、有法必依。相信透過今天各位領導及其他專家的真知灼見，大家對達成使命必定更有決心、更有信心。

謝謝！

尋找《香港國安法》的立法原意

清華大學法學院雙聘教授
王振民

“保證香港國安法準確實施”專題研討會主旨發言
2023年1月13日

法律的生命在於實施。立法只是第一步，實施才是立法的目的。法律的實施如果不比法律的制定更加重要的話，起碼同等重要，實際面臨的問題還要更難、更複雜。在《香港國安法》生效實施兩年半之際，全國港澳研究會舉辦“保證香港國安法準確實施”專題研討會，全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍就《香港國安法》實施一系列重大問題發表重磅致辭，深刻總結《香港國安法》實施以來取得的巨大成就，重溫、重申《香港國安法》立法的要旨和原意，特別是就如何確保《香港國安法》準確貫徹實施提出有針對性、指導性的意見，十分重要和必要。致辭給我們一個重要的啟示就是，按照立法原意實施法律，既是法律實施的基本要求，也是準確實施法律唯一正確的方法。

一、“準確實施”就是按照立法原意實施法律

要實施好一部法律，就必須尋找立法的原意，按照立法者的

原意指導法律的貫徹實施。因為法律實施要實現的是立法者的意圖，而不是為了實現任何非立法者，即任何其他組織或者個人的意圖，否則立法就沒有達到預期效果。若每個組織、個人都根據自己的理解實施法律，就會亂了套，這個國家就不是法治國家。這是法治的基本要求，即嚴格按照立法者立法時要達到的意圖和目的實施法律，這才能叫做“準確實施”。因此，在執法、司法的時候，尋找立法原意就變得非常重要。準確的執法、司法就是要做到準確理解並不折不扣貫徹執行立法者的意圖，達到立法者的目的。找到立法原意就找到了法律實施正確的方法、路徑和鑰匙，從而打開法治之門。法學研究的價值就在於幫助執法者、司法者尋找立法的原意。夏寶龍副主席的致辭重溫《香港國安法》立法要旨和原意，對《香港國安法》的全面準確貫徹實施很有幫助，具有很強的指導意義。

一部法律、一個法律條款真正的立法原意只有一個，不可能有兩個、多個。在成文法系，最了解立法原意的就是法律的制定機關。因此，國家《憲法》規定由全國人大常委會統一行使法律的解釋權。《香港國安法》是全國人大授權全國人大常委會制定的一部全國性法律，在香港和內地同時實施。在中國法律體系之下，當然是它的制定機關 — 全國人大常委會最清楚《香港國安法》真正的立法原意。香港特區行政長官建議提請全國人大常委會釋法，其實質也是希望全國人大常委會能夠清晰表明，《香港國安法》對有關問題的立法初衷和考慮是甚麼、解決有關問題的制度機制是甚麼。

二、“人大釋法”嚴格按照立法原意完善了《香港國安法》實施的制度機制

《香港國安法》是一部集實體法、程序法、組織法、行政法於一體的綜合性國安立法，實施過程一定會遇到很多具體的實際問

題需要解決。作為國家《憲法》規定的權威法律解釋機關，全國人大常委會第一次解釋《香港國安法》，必須着眼長遠，從完善制度機制角度考慮類似問題將來如何處理解決。“人大釋法”最大的目的就是為將來解決類似問題提供了方式和路徑，具有制度建設的重要意義。

這就是全國人大常委會解釋《香港國安法》第14條和第47條的原因。其實，在制定法律時，立法者就已經考慮到了這些問題，規定了這些條款。也就是說解決問題的方法和鑰匙已經在法律條款裏邊，只是沒有完全說清楚，沒有十分明確相關問題，例如香港特區國安委決定的法律效力，這需要全國人大常委會進一步講清楚。這就是釋法的功能，是釋法要解決的問題。有論者講“人大釋法”把解決相關問題的權力“交給”了行政長官和特區國安委，這個說法不夠準確。因為這本來就是立法者的意圖，不是這次才“交給”的，而是立法的時候就已經“交給”了，“人大釋法”使這個立法意圖更加清晰化、更加可以執行，從而完善了相關制度機制，不是重新建立新的制度機制。

把問題“交給”特區處理，這正是《香港國安法》設計其執行機制的初衷和意圖。正如夏寶龍副主席所言，基於國家安全屬於中央事權，中央擁有完整的國安立法權、執法權和司法權。如果不實行“一國兩制”，就像內地、像其他國家，“中央”對所屬一切地方行政區域的所有國家安全事務負責到底，垂直管理，一管到底，用俗話說“一竿子插到底”，這從法理、道理上講沒有任何問題，完全符合各國維護國家安全的理論與實踐。但是，我們在香港實行“一國兩制”，考慮到香港的實際情況，中央在制定《國安法》時沒有把內地的國安體制“移植”到香港特區，而是把維護國家安全的主要權力和責任賦予給特區，中央保留根本責任，兜底解決特區層面解決不了的問題。這是“雙執行機制”重大而獨

特的制度創新。“人大釋法”完全根據立法原意解釋第14條和第47條，“釋”出了立法者按照“一國兩制”方針解決特區維護國家安全體制機制的深層次考慮和意圖。

三、特區如何尋找立法原意解決實際問題

既然“人大釋法”再次明確把解決具體問題的權力和責任賦予了特區國安委，特區國安委如何尋找立法原意，最重要的有兩點需要把握。

一是尋找立法原意不僅要看法律條文本身，也要看這部法律所屬的整個法律體系。一個完整的法律體系，無論是我國以《憲法》為核心、以成文法為基礎的法律體系，或者香港以判例法為基礎的普通法體系，都是有機的生命體，不是眾多法律雜亂無章地堆砌在一起。其中每一部法律都不是孤立存在的，而是整個法律體系的有機組成部分。所有的法律之間都是互相關聯、有機銜接的。大學法學院除了教給學生具體的法律外，很重要的就是要教給學生整個法律體系的靈魂和法律之間是如何銜接的。

例如，關於律師問題，我國《律師法》全面系統規定了國家實行的律師制度，其第五條規定在內地申請律師執業的一個必要條件，就是“通過國家統一法律職業資格考試取得法律職業資格”。這是中國關於律師制度唯一的權威法律規定。根據我國律師制度，無論是否國安案件，一切中國法律的問題都要請通過中國法律職業資格考試、具有中國法律職業資格的中國律師，而不是面向全世界可以隨便請各國律師辦理中國法律的案件。歸根結底，維護當事人的合法權益必須依靠本國本地律師，不可能把希望寄託在幾個外國律師身上。這也是各國律師立法的慣例，各國皆然，也都要保護本國律師行業的利益，都不會允許外國律師隨便在本國執業。既然《律師法》對中國的律師制度已經作出了明

確規定，我國290多部其他立法就不需要再專門規定關於如何請律師的問題了，除非另有特殊情況。否則，我國290多部法律，每一部都要重複《律師法》的規定，這完全沒有必要。這同樣是世界各國各地區共同的立法慣例，香港也不例外。再比如，《香港基本法》第十八條規定，“全國性法律除列於本法附件三者外，不在香港特別行政區實施。”那麼我國其他290多部法律就不需要每一部都規定“本法不在香港特區實施”，這是一個道理。

既然《香港國安法》是全國人大常委會根據全國人大的授權制定的，是屬於中國法律體系的全國性法律。尋找《香港國安法》關於律師問題的立法原意，就不能孤立地看《香港國安法》，而要把《香港國安法》放在中國整個法律體系裏邊來認識和理解。表面上看，《香港國安法》似乎沒有規定律師問題，好像是立法“漏洞”，其實《香港國安法》根本不需要另外規定律師制度，在立法者的潛意識中這個問題早已解決，相信在法律實施過程中如果遇到了律師問題，有關人員會自動“順藤摸瓜”找到《律師法》。只要了解中國律師制度，了解中國法律體系，了解各國的立法慣例，這些都是不言而喻的。因此，尋找《香港國安法》立法原意，離不開這部法律出生的法律“大家庭”，即整個國家的法律體系。《香港國安法》在立法上沒有問題，這種處理方法既符合中國的立法理論和慣例，也符合世界各國各地區立法的理論和實踐。

當然，這絕對不是說國家所有法律都對香港特區有法律效力。一部全國性法律要在香港特區產生法律效力，必須嚴格按照《香港基本法》第十八條處理。迄今為止，《香港基本法》附件三所列的全國性法律只有14部。也就是說，除了國家《憲法》，以及這14部法律，其他全國性法律不在香港實施。這裏的意思是說，要在香港特區貫徹實施好包括《香港國安法》在內的這14部全國性法律，要了解有關立法原意，就必須認識了解《憲法》和其他全國性立法。特別是國家《憲法》，是國家整個法律體系的靈

魂和核心。我們擁有不同的法律體系，但是我們擁有共同的《憲法》。《憲法》既規定了國家法律統一的原則，又允許實行“一國兩制”“一國兩法系”，這是國家《憲法》的偉大高超之處。“一國兩制”之下，兩套法律體系既相互獨立運轉，又不是“雞犬之聲相聞，老死不相往來”，我們每一天都要交往，都要走動。認識彼此、了解彼此、尊重彼此，十分重要。

二是尋找《香港國安法》關於律師問題的立法原意，還有一個視角就是看其對檢察官和法官是如何規定的。相較於處理一般刑事犯罪案件，《香港國安法》對處理危害國家安全犯罪案件的警察、檢控官、法官作出了一些另外的規定：香港特區警務處設立維護國家安全的部門，負責人由行政長官書面徵求中央駐港國安公署的意見後任命；香港特區律政司設立負責危害國家安全犯罪案件檢控的工作部門，負責人由行政長官書面徵求中央駐港國安公署的意見後任命，檢控官由律政司司長徵得香港特區國安委的同意後任命；處理危害國家安全犯罪案件的法官，由行政長官從香港特區現有法官中進行指定，行政長官在指定前可徵詢香港特區國安委和終審法院首席法官的意見。法官、檢控官和律師都是法庭的重要成員，缺一不可。既然《香港國安法》對檢控官和法官都作出了另外規定，其關於律師問題的立法原意就十分清楚了，必然有另外的考慮和規則，即國安因素。因此，要尋找某一個條款的立法原意，還要看這部法律對其他相關問題是如何規定的。一部法律也是有靈魂、血肉相連的生命有機體，其內部各個部分都是相互關聯、不是孤立存在的，把律師問題與檢控官、法官的規定孤立開來看，就會產生認識上的偏差。

總之，法律與法律之間、一部法律內部各個制度機制之間，都是相互關聯的。我們既要看到一部法律、法律的一個條款作為個體的存在，也要看到一個法律體系、一部法律作為一個有機整體的存在。

根據《香港國安法》和這次“人大釋法”，特區國安委要承擔起解決《香港國安法》實施中遇到具體問題的法定職責，不僅要加強對《香港國安法》本身的研究，還要了解國家《憲法》、對我國整個法律體系有全面系統的認識，還要把《香港國安法》裏邊的各個制度機制作為一個整體來認識理解，這樣就能夠尋找到立法的要旨和原意。

夏寶龍副主席致辭還給我們一個重要啟示，無論大陸法或者普通法，都應該很好地維護自己國家的安全，也都能夠很好地維護國家安全，不存在任何障礙。在這方面，普通法還有自己的特色和優勢，即萬一沒有成文法，可以尋找判例；如果沒有判例，還可以馬上創制判例。普通法在英國、美國都很好地維護了英國、美國的安全。在香港，自然也理應如此。關鍵是要有心，只要內心深處真正認識到國家安全的極端重要性，就一定能做到。中央信任特區、支持特區、尊重特區，相信香港特區一定能夠貫徹實施好《香港國安法》，並運用包括普通法在內的本地法律維護好國家安全，履行好自己維護國家安全的天職。

《香港國安法》的憲制地位和立法精神

北京大學法學院教授、
全國港澳研究會理事
王磊

“保證香港國安法準確實施”專題研討會專題發言
2023年1月13日

習近平總書記在黨的二十大報告中指出：“全面準確、堅定不移貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護《憲法》和《基本法》確定的特別行政區憲制秩序。堅持和完善‘一國兩制’制度體系，落實中央全面管治權，落實‘愛國者治港’、‘愛國者治澳’原則，落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。”研究《香港國安法》的憲制地位和立法精神對於進一步落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制具有積極意義和促進作用。

一、全國人大的授權《決定》是《香港國安法》的憲制依據

《香港國安法（草案）說明》指出：十三屆全國人大三次會議通過的《決定》，是最高國家權力機關根據新的形勢和需要就建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制作出的重要制度安排，為下一步制定相關法律提供了憲制依據。

《香港國安法》的立法模式是“決定+立法”，討論《香港國安法》不能只談“立法”，不談“決定”，因為“決定+立法”是《香港國安法》的立法方式的完整表述，這一表述能夠比較全面地反映《香港國安法》的整個立法過程，有助於我們準確理解《香港國安法》的憲制地位。《香港國安法（草案）說明》指出，“以《決定》為依據制定相關法律，是完成這一重要制度安排的關鍵環節和重要組成部分。”

如果我們只從《香港國安法》的第二步“立法”這個環節觀察，可能就會僅把《香港國安法》看成是一部全國人大常委會制定的法律，而且是基本法律以外的其他法律。單從《香港國安法》的制定主體是全國人大常委會這一點來說，這也未嘗不可，但這只看到了《香港國安法》的形式，而忽略了《香港國安法》在這種制定權的來源和內容方面的憲制性的特徵，即《香港國安法》在內容上具有基本法律的特徵，在權力來源方面可以溯源到全國人大。

根據《憲法》第31條和第62條14項，有三個關鍵詞值得注意，即“特別行政區制度”、“全國人大”和“法律”，也就是說，規定或決定“特別行政區制度”的主體是“全國人大”，不是其他國家機關；規定或決定“特別行政區制度”的形式是“法律”，不是法規規章等。《香港國安法》規定的是香港特區維護國家安全的制度，依據《憲法》全國人大當然有權制定《香港國安法》。

對於全國人大採取“決定+立法”的方式的原因，《決定》（草案）的說明中曾有所解釋，“從國家層面建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，有多種可用方式，包括全國人大及其常委會作出決定、制定法律、修改法律、解釋法律、將有關全國性法律列入《香港基本法》附件三和中央人民政府發出指令等。中央和國家有關部門在對各種因素進行綜合分析、評

估和研判的基礎上，經認真研究並與有關方面溝通後提出了採取“決定+立法”的方式，分兩步予以推進”。本人也認為，“決定+立法”是比較理想的方式。原因有以下三個方面：

一是因為全國人大享有規定香港特區制度的職權。

二是因為全國人大有權授權全國人大常委會制定《香港國安法》。根據《憲法》第57條，全國人大常委會是全國人大的常設機關。根據《憲法》第67條第22項的規定，全國人大常委會的職權包括“全國人大授予全國人大常委會的其他職權”，根據《憲法》第62條第16項的規定，全國人大的職權包括“應當由最高國家權力機關行使的其他職權”。

三是因為全國人大制定的《香港基本法》在第23條授權特區自行制定維護香港國家安全的立法，對於香港特區來說，這種模式可以歸納為，即全國人大通過《香港基本法》第23條對特區進行具體事項的立法授權，這一授權同時也是香港特區的立法義務和責任。

所以，無論從《香港基本法》第23條授權特區自行立法來看，即“立法授權+立法”，還是從《香港國安法》的立法模式來看，即“決定授權+立法”“立法授權+立法”，這兩種模式的權力的來源是共同的，即都來自於國家最高權力機關 — 全國人大。

《決定》明確全國人大常委會相關立法的憲制含義，包括三個方面：一是授權的事項；二是授權的範圍（或任務）；三是授權立法的實施方式。《決定》規定了《香港國安法》的5項基本原則：（1）堅決維護國家安全；（2）堅持和完善“一國兩制”制度體系；（3）堅持依法治港；（4）堅決反對外來干涉；（5）切實保障香港居民合法權益。

在《香港基本法》實踐中，類似的授權也有先例，即《全國人民代表大會關於授權全國人民代表大會常務委員會設立香港特別行政區籌備委員會的準備工作機構的決定》。

立法模式的選擇決定了《香港國安法》的憲制性特徵，《香港國安法》在形式上屬於全國人大常委會制定的法律，並且屬於“應當由全國人民代表大會制定的法律以外的其他法律”，但《香港國安法》又不同於一般的“基本法律以外的其他法律”，當然基本法律和基本法律以外的其他法律在法律效力方面沒有區別，但在內容上有區別，根據《憲法》第62條第3項，全國人大的職權包括：“制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的基本法律”，“其他的基本法律”包括《憲法》第31條和第62條第14項的“在特別行政區內實行的制度”（或“特別行政區制度”，這兩個條文措辭略有不同），《香港國安法》是規定香港特區國家安全方面制度的法律，又是在全國人大的授權《決定》之下由全國人大常委會制定的，所以，《香港國安法》在內容上又具有基本法律的特徵。

二、《香港國安法》的內容決定了它的憲制性特徵

（一） 調整中央和香港特區在處理國家安全事務方面的關係

1. 行政長官向中央政府負責並提交報告（《香港國安法》第11條）。《香港基本法》第43條也規定了行政長官對中央人民政府負責的內容。

2. 香港國安委接受中央政府監督和問責（《香港國安法》第12條）。

3. 香港國安委秘書長報中央人民政府任命（《香港國安法》第13條）。

4. 國家安全事務顧問由中央人民政府指派(《香港國安法》第15條)。

5. 警務處國安部門負責人、律政司國安犯罪案件檢控部門負責人任命前須書面徵求駐港國家安全公署的意見(《香港國安法》第16條第2款、第18條第2款、第48條)。

6. 報中央人民政府批准，駐港國安公署法定案件行使管轄權(《香港國安法》第55條)。

7. 規定了駐港國安公署與香港特區政府有關部門之間的關係(《香港國安法》第61條)。

(二) 增設駐港國安公署，並規定了它與其他中央駐港機構之間的關係(《香港國安法》第48條、第52條)。

(三) 規定了《國安法》與香港本地法律之間的位階關係(《香港國安法》第62條)。

(四) 增設香港政府內部相關機構

《香港國安法》在香港特區政府內部增設了維護國家安全的相關機構，如國安委、警務處國安處、律政司下設相關部門等(《香港國安法》第12條、第13條、第16條)。

(五) 調整特區國安委、律政司、警務處、行政長官、法院等機關之間處理國安事務方面的關係(《香港國安法》第14條、第18條、第43條、第44條、第47條)。

（六） 規定國家尊重和保障人權、罪刑法定、無罪推定原則（《香港國安法》第4條、第5條）。

三、《香港國安法》的立法精神在於突出責任主體

《香港國安法》的根本目的是維護國家主權、安全、發展利益，保障香港長治久安和長期繁榮穩定，確保香港“一國兩制”實踐行穩致遠。《香港國安法》從國家和香港特別行政區兩個層面、法律制度和執行機制兩個方面、實體法程序法組織法三類法律規範作出系統全面的規定；兼顧兩地差異，着力處理好本法與國家有關法律、香港特別行政區本地法律的銜接、兼容和互補關係。

《香港國安法》的一個突出的立法精神就是劃清權責界限，明確責任主體，建立了一套較為完備的責任體系，即確立了根本責任、憲制責任、主要責任、法定職責、本地立法責任的責任體系，不僅劃清了中央和特區在香港維護國家安全方面的職責權限和分工關係，也劃清了特區內部相關機關之間的職責權限和相互關係。

第3條第1款規定了中央人民政府負根本責任。第3條第2款規定香港特別行政區憲制責任。第12條規定香港國安委負主要責任。第3條第3款規定香港特區各機關承擔法定職責。

《全國人大常委會關於〈香港國安法〉第14條和第47條的解釋》裏也使用了“法定職責”，《解釋》裏的第3點的最後一句話指出：“如香港特別行政區法院沒有向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，香港特別行政區維護國家安全委員會應當根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。”

第7條規定香港特區承擔本地立法責任。此外，《香港基本法》第23條規定了香港特區所擔負的維護國家安全的本地立法責任。《決定》第3項也明確重申了這一點："香港特別行政區應當盡早完成《香港特別行政區基本法》規定的維護國家安全立法。"

中央的責任主要是制定香港特區維護國家安全的制度，監督《香港國安法》的執行，對法定的極少數特定案件進行辦理，《香港國安法》的解釋權屬於全國人大常委會（《香港國安法》第65條）等。

香港特區及其相關機構的責任是具體執行《香港國安法》、落實《香港國安法》，在這一責任體系中，憲制責任和主要責任是《香港國安法》需要着力落實的責任。《香港國安法（草案）說明》中講到了研究起草《國安法》過程中注意把握和體現的5項工作原則，其中的第3項原則即"突出責任主體，着力落實香港特別行政區維護國家安全的憲制責任和主要責任"。憲制責任的主體是香港特區，主要責任的主體是香港特區國安委。

我注意到了《全國人大常委會法工委負責人在有關〈香港國安法〉解釋的答記者問》的談話中區分了全國人大常委會的立法解釋與香港本地法院司法解釋，全國人大常委會並不直接處理具體司法案件，不同於司法機關在具體案件審理中作出的司法解釋。這個內容反映了《香港基本法》和《香港國安法》中的權限劃分和責任體系的設置。

總之，《香港國安法》的制定依據是《憲法》、《基本法》、《決定》，並涉及全國人大與全國人大常委會的關係等，《香港國安法》的內容涉及中央與特別行政區的關係、增設中央駐港機構、《香港國安法》與香港本地法律之間的位階關係、增設香港政府內部相關機構、調整特區國安委、律政司、警務處、行政長官、法

院等機關之間處理國安事務方面的關係、規定國家尊重和保障人權、罪刑法定、無罪推定等，中央和地方關係以及政治體制內部的權力關係都屬於典型的憲制性問題。無論是從《香港國安法》的憲制依據，還是從《香港國安法》的內容，都充分說明《香港國安法》是一部具有憲制性特徵的法律，是一部貫徹實施“一國兩制”的全國性法律，是一部實施《憲法》、《基本法》和《決定》的憲制性法律，起到了補充和細化《香港基本法》的作用。

論《香港國安法》的原意解釋

全國港澳研究會副會長、
中國人民大學“一國兩制”法律研究所所長、
法學院教授
韓大元

《港澳研究》2022年第2期

中山大學法學院教授、
中山大學粵港澳發展研究院教授
楊曉楠

《港澳研究》2022年第2期

《香港國安法》被列入《香港基本法》附件三全國性法律在香港特別行政區以公布方式實施，全國人大常委會依照《憲法》和法律在實施中作出關於《香港國安法》第14條和第47條的解釋。《香港國安法》明確規定了全國人大常委會的法律解釋權，而且全國人大常委會作出的法律解釋同法律具有同等效力，其解釋內容是特別行政區法律制度的重要組成部分。在內地法律解釋體制中，原意解釋是全國人大常委會作出法律解釋時通常使用的方法，這是由法律解釋的制度功能所決定的。在實踐中，全國人大常委會也是

以原意解釋方法作出關於《香港國安法》相關條文的解釋。

一、問題的提出

2022年12月30日，全國人大常委會作出關於《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《香港國安法》)第14條和第47條的解釋，這是自2020年6月30日《香港國安法》實施以來，全國人大常委會第一次對《香港國安法》作出法律解釋。在此之前，全國人大常委會曾就《香港基本法》的相關條款作過五次解釋，[1]《澳門基本法》的相關條款作過一次解釋。《憲法》第67條第4款賦予全國人大常委會解釋法律的權力，《立法法》專節規定全國人大常委會法律解釋權的行使前提、程序和效力等問題，並且明確全國人大常委會的法律解釋同被解釋的法律具有同等效力。全國人大常委會解釋港澳《基本法》及《香港國安法》等涉港澳特區法律，也是行使《憲法》賦予的法定解釋權的一種形式。

需要注意的是，全國人大常委會作出涉及在港澳特區適用的法律解釋與其他僅在內地適用的法律解釋有所不同。

第一，就法律解釋的規範依據而言，在港澳特區適用的法律解釋主要包括兩種形式：一是關於港澳《基本法》的解釋，兩部《基本法》專門規定了全國人大常委會解釋《基本法》的權力，也

1 分別是1999年6月26日《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項的解釋》，2004年4月6日《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋》，2005年4月27日《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第五十三條第二款的解釋》，2011年8月26日《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第十三條第一款與第十九條的解釋》，以及2016年11月7日《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第一百零四條的解釋》。具體可見楊曉楠：《中央與地方關係視角下的香港基本法解釋》，《浙江社會科學》2020年第10期。

規定了“一國兩制”下中央與港澳特區法院在《基本法》解釋方面的互動機制，這種解釋機制明確區別於內地的法律解釋機制。[2]二是關於《基本法》附件三中列入的全國性法律的解釋。這又包括以在港澳特區實施為主的全國性法律和其他一般的全國性法律。前一種如《香港駐軍法》《澳門駐軍法》《香港國安法》，這三部法律均規定，“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會”，未規定與《基本法》類似的中央與特區互動解釋機制，但明確了法定解釋權由全國人大常委會享有。這種全國性法律的解釋機制與港澳《基本法》解釋機制不同，全國人大常委會法工委負責人也強調，兩者機制“不宜簡單等同”，[3]不能將特區法院提請解釋《基本法》的機制參考適用。這與內地法律體系的其他立法不同，一般法律不會在《立法法》之外專門對全國人大常委會法律解釋權加以規定。這種情況產生的主要原因在於，這三部立法主要針對港澳特區制定，而《立法法》本身未被列入《基本法》附件三在特區實施，因此《立法法》與法律解釋相關的規定在特區並無當然的法律效力，通過附件三立法專門規定解釋權可以更明確權力歸屬。此外，對於在全國範圍內廣泛實施、列入《基本法》附件三的其他全國性法律，可能存在在內地直接依據《立法法》作出解釋，然後再在特區刊憲實施的情況，如之前對《國籍法》作出的解釋。總之，全國人大常委會作出涉及在港澳特區適用的法律解釋存在不同情形，《憲法》《基本法》及相關的全國性法律本身都可能構成法律解釋效力的規範依據。

第二，就法律解釋的適用主體和方式而言，《香港國安法》和其他法律不同。與附件三的其他全國性法律相比，《香港國安法》

2　楊曉楠：《中央與地方關係視角下的香港基本法解釋》，《浙江社會科學》2020年第10期。

3　《全國人大常委會法制工作委員會負責人就全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋答記者問》，www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202212/5bd382d674914b7abb79c7d357ce6f06.shtml，最後訪問時間：2023年4月25日。

具有明顯的特殊性。《香港國安法》第40條規定，“香港特別行政區對本法規定的犯罪案件行使管轄權，但本法第五十五條規定的情形除外”；第55條規定，在特定三種情形下，由駐港國安公署對危害國家安全犯罪案件直接行使管轄權；第56條規定，由駐港國安公署負責偵查的案件，最高人民法院指定有關法院行使審判權。這意味在特定情況下，《香港國安法》可能既在內地人民法院直接適用，也在香港特區法院直接適用。這是因為《基本法》的規定使得該法律在內地和特區都有法律效力。《香港國安法》相關條文的管轄權區分可能會帶來關聯案件審理、轉移審理等問題，港澳《基本法》也未規定此種情況。

總之，既有研究對於內地一般的法律解釋問題積累了豐富的文獻，[4]針對港澳《基本法》解釋問題，自1999年全國人大常委會第一次行使《基本法》解釋權後，學界也有諸多較為深入的闡述。[5]但整體而言，學界對《香港國安法》解釋仍缺乏體系性研究，如何理解《香港國安法》解釋以準確適用該法律，成為本文的問題意識。

二、《香港國安法》解釋的性質與方法

（一） 全國人大常委會《香港國安法》解釋的法律屬性

---

4 參見陳金釗：《法律解釋及其基本特徵》，《法律科學》2000年第6期；周旺生：《中國現行法律解釋制度研究》，《現代法學》2003年第2期；王築紅：《法律解釋方法應用的實證研究》，《法律適用》2018年第23期；陳坤：《法律解釋與法律續造的區分標準》，《法學研究》2021年第4期。

5 參見陳弘毅：《〈香港特別行政區基本法〉的理念、實施與解釋》，見《法理學的世界》，北京：中國政法大學出版社，2003年，第334頁；鄒平學：《香港基本法解釋機制基本特徵芻議》，《法學》2009年第5期；秦前紅、黃明濤：《文本、目的與語境 — 香港終審法院解釋方法的連貫性與靈活性》，《現代法學》2011年第1期；姚國建：《論普通法對香港基本法實施的影響 — 以陸港兩地法律解釋方法的差異性為視角》，《政法論壇》2011年第4期；強世功：《文本、結構與立法原意 —“人大釋法”的法律技藝》，《中國社會科學》2007年第5期；Po Jen Yap. “Constitutional Review under the Basic Law: The Rise, Retreat and Resurgence of Judicial Power in Hong Kong”. 37 *Hong Kong Law Journal* 449 (2007).

根據《憲法》《立法法》的相關規定，全國人大常委會的法律解釋權是一種法定解釋權，是一種規範性解釋權。全國人大常委會對《香港國安法》的解釋也具有這一屬性。在我國法律解釋體制下，法律解釋並非在法律適用和執行過程中所內化的、對法律文本的解釋，而是一種獨立的有權解釋，這與很多國家和地區對法律解釋的理解不同。法律解釋權作為一種規範性權力，具有獨立的法律依據，無需依賴審判權或其他的法律適用權、執行權而存在。[6]這種獨立的有權解釋並不為一般的法律適用機關所享有。《立法法》第119條規定，最高人民法院、最高人民檢察院有權作出屬於審判、檢察工作中具體應用法律的解釋（合稱"司法解釋"）。[7]這說明只有最高人民法院和最高人民檢察院才可以作出這種規範性的"具體應用法律的解釋"，其他有權審理案件和執行法律的審判機關和檢察機關並不能夠作出規範性解釋。換言之，其他人民法院在審理案件中一定會需要解釋所適用的法律條文，這種解釋是具體的、內化於審判權的，既無超越於個案的規範性效力，也需服從於最高人民法院對該條文作出的規範性解釋。而且，在全國人大常委會規範性文件備案審查制度中，最高人民法院和最高人民檢察院作出的具體應用法律的解釋被視為一種法律規範性文件，也被列入備案審查的範圍內，需審查其是否與《憲法》或法律相抵觸。[8]

所以說，《香港國安法》第40條授權香港特區法院審理香港特區危害國安犯罪案件，第65條授權全國人大常委會解釋《香港國安法》，這兩種權力並不矛盾。全國人大常委會的規範性解釋

---

6 參見楊曉楠：《香港基本法的類型化司法適用》，《法學家》2018年第4期。

7 本文使用2023年3月13日決定修改後的《立法法》條文號，為現行有效的《立法法》版本。全國人大常委會在2022年12月30日作出《香港國安法》解釋時，《立法法》尚未經過第二次修改，相關文獻中所涉條文編號會有所不同，但所涉條文內容並無修改，不影響本文論證。

8 規範性文件備案審查中，並非僅審查司法解釋與被解釋法律之間的一致性，也審查其與其他上位法的一致性。

權並不影響香港特區法院審理案件，香港特區法院在適用時服從全國人大常委會的法定解釋，其他機關無權行使規範性解釋權，這與我國法律解釋體制的一貫原則是完全相符的。充分認識《香港國安法》解釋的法律屬性，是分析其解釋方法的前提。

（二）《香港國安法》解釋的方法

在方法論層面，無論是內化於法律適用中的解釋，還是解釋者作出獨立的規範性解釋，法律解釋方法的適當性都取決於法律解釋者的憲制和法律上的性質和地位，以及法律解釋者與法律制定者之間的制度關係。然而，並不存在某一種解釋方法可以自然優越於其他方法，或者說，某一種方法能更“普適”地發現文本後的“唯一”意圖。在實踐中，解釋方法往往被解釋者靈活使用。

1. 普通法下的目的解釋

在英國普通法傳統中，法官只作為法律的解釋者，並不享有制定成文法的權力。在議會至上的憲制秩序下，法官要從屬於議會的排他性立法權，法官在案件審理時“宣示”其對法律的理解，反復聲稱其無意僭越立法者的憲制地位，從而獲得解釋法律的正當性。法官的解釋優於其他適用和執行機關的解釋，是因為普通法制度是以司法救濟為中心的，司法機關是法治中的最重要一環，缺乏救濟的權利很難在法律秩序中得到實際的認可，法律解釋是法律適用的前提，成為司法權必不可少的內容。所以，這種以糾紛解決為目標的、結果主義導向的司法實踐，強化了法官判決的說理性要求。

在普通法的傳統解釋方法中，文本主義追求法律文本的字面含義（plain meaning），這種解釋方法被稱為“文義解釋”（literal interpretation）或是“文本主義”（textualism），其核心是從被解釋

的文本出發，崇尚客觀主義的解釋路徑，[9]以證明普通法法院能夠符合諸多日常的法律使用者對法律文本的預期，借此獲得一種法律解釋的正當性。在這個意義上說，傳統方法中的黃金規則和弊端原則，[10]也只不過是對文本主義的補充和矯正，並非一種替代方式。法院作為文本解釋者必須要追求立法原意（legislative intention），這是民主正當性的要求，但在本質上仍然是一種客觀主義的原意解釋論，[11]因為法律解釋的獲得途徑局限於文本本身和有限的參考清單，即日常法律使用者容易獲得的文件範圍。因為解釋者的權力來源和早期對權力正當性的認知，都被深深嵌入在議會主權下司法克制主義的框架中。換言之，早期的英國傳統普通法法院和其他機構相比，並沒有更多制度優勢探尋文本背後的立法原意。

但是，隨着立法民主化、透明化程度加大，傳媒技術和網路載體的日益發達，普通法法官也不得不面對法律與時俱進的需求。而且，在解釋那些制定較為久遠的憲制性或其他法律文件時，逝去既久的立法者的正當性也會受到質疑。甚至，布萊克斯通最初提出的關於“最公平和理性的解釋立法者意志的方法就是探求法律制定那時他們的意圖”[12]論斷也在其他學科發展下不斷被挑戰：民主多元化下的立法者是否存在“統一”的意圖，是否存在過“真實意圖”？即使存在過“彼時的”真實意圖，在憲法變遷（living constitution）的時代，原旨主義（originalism）立場在憲制框架下是否具有當然的正當性，[13]這些都是值得討論的問題，

9 參見楊曉楠：《中央與地方關係視角下的香港基本法解釋》，《浙江社會科學》2020年第10期。

10 弊端原則是目的解釋的早期形態，兩者在方法論上較難進行嚴格的區分。

11 參見楊曉楠：《中央與地方關係視角下的香港基本法解釋》，《浙江社會科學》2020年第10期。

12 William Blackstone. *Commentaries on the Laws of England*. Chicago: University of Chicago Press. 1979, vol. 1, p.59.

13 參見Howard Gillman, *The Collapse of Constitutional Originalism and the Rise of the Notion of the "Living Constitution" in the Course of American State-Building*, Stud. Am. Pol. Dev. 191 (1997); Bruce E. Fein, Original Intent and the Constitution, 47 Md. L. Rev. 196 (1987).

囿於本文的主題和篇幅，在此不展開討論。

於是，僵化的文本主義逐漸被目的解釋方法（purposive approach）所替代。目前，越來越多的普通法司法區域強調目的解釋的使用，與之前文本主義所探尋的立法者意圖不同，這種目的解釋允許一定“外部”文獻的使用，強調文本所在的語境和目的對解釋者的影響，而不是僅僅局限於“內部”資料或是文本內在邏輯及語法。此外，目的解釋還展現出一體化解釋（holistic approach）的包容性，比之前文本主義下的弊端原則涵蓋更廣泛的解釋譜系。香港特區法院在判決中也曾明確指出，法律的語言要考慮解釋的語境和立法者的目的；特區終審法院認為，不能只考慮文本的語境，應該包括更廣義的語境，如立法目的、實際情況、常理、相關的其他法律情況、立法說明以及立法會的陳述等。[14]香港特區《釋義及通則條例》第19條規定，解釋的基本原則是“ 按其真正用意、涵義及精神，並為了最能確保達致其目的而作出公正、廣泛及靈活的釋疑及釋義”。再者，目的解釋的進一步強化還在於，目的解釋並非在文本解釋出現明顯不合理或荒謬時才會被使用，而是在解釋的一開始就要考慮文本的目的和語境。[15]目的解釋也不再局限於用詞模糊或具有更大概況性的憲法性文件解釋，也用於一般的成文法解釋。例如，在黎智英保釋案中，香港特區終審法院指出，“要決定國安法第四十二（二）條的意思和效力，須因應整部國安法的背景和目的，來審視該條文，並考慮國安法適用於香港的憲法基礎”。[16]終審法院進而考慮了《香港國安法》整個立法程序，包括所涉及的《全國人民代表大

14 *T v. Commissioner of Police* (2014) 17 HKCFAR 593, para.281.

15 以香港特區司法解釋原則發展為例，*Medical Council of Hong Kong v. Chow Siu Shek* (2000) 3 HKCFAR 144, para.29；*HKSAR v. Lam Kwong Wai* (2006) 9 HKCFAR 574, para. 63；*T v. Commissioner of Police* (2014) 17 HKCFAR 593, para. 4 & 48；*Vallejos v. Commissioner of Registration* (2013) 16 HKCFAR 45 paras.75-77.

16 *HKSAR v. Lai Chee Ying* (2021) 24 HKCFAR 33, para.8.

會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》(以下簡稱"《5.28決定》"),以及全國人大常委會會議期間對頒布《香港國安法》所作的相關說明等外部資料,作為《香港國安法》語境和目的解釋(purposive and contextual approach)的參考。[17]

總之,與傳統的普通法文本主義相比,普通法的解釋者在目的解釋下對解釋方法(approaches)或者技術原則(canons)的選擇性更強,不再受嚴格限制的參考文獻清單給了解釋者更大的裁量空間。解釋者甚至無需再假裝是一個旁觀者,推斷立法者通過立法表現出某種客觀意圖,而是可以更主動地"介入觀察"立法者決策的過程,審視立法草案的提出、立法辯論、立法草案修改過程所展現出的立法者意圖,討論這種立法者的意圖能否證成對文義字面意思的偏離。不過,目的解釋也存在一定的限度,即立法原意的探尋需要以適當的路徑,不能解釋出一種文本本身完全無法負擔的含義。[18]

2. 全國人大常委會的原意解釋

內地法律解釋機制是在人民代表大會制度下運行的,這是區別於其他國家和地區法律制度的憲制基礎。最初規定法律解釋機制的規範性文件是1981年《全國人民代表大會常務委員會關於加強法律解釋工作的決議》,該決議明確規定了法律解釋的目的:"在實際工作中,由於對某些法律條文的理解不一致,也影響了法律的正確實施。為了健全社會主義法制,必須加強立法和法律解釋工作。"可見,內地法律解釋機制具有解釋權力集中化、法律解釋主體與立法主體一體化等突出特點。全國人大常委會在法律解釋機制中處於核心地位,與其他機關的解釋相比具有最高的

17 *HKSAR v. Lai Chee Ying* (2021) 24 HKCFAR 33, para.11.

18 參見*HKSAR v. Lam Kwong Wai* (2006) 9 HKCFAR 574, para. 63.

權威性。至今為止，全國人大常委會依據《立法法》、港澳《基本法》的規定作出過28次法律解釋，除了上述6次關於港澳《基本法》、1次關於《香港國安法》的解釋外，還作出過2次《國籍法》在港澳特區適用的解釋、15次《刑法》相關條文的解釋、3次《刑事訴訟法》相關條文的解釋，以及1次《民法通則》和《婚姻法》相關條文的解釋。

就法律解釋的方法而言，對立法原意的探尋是內地法律解釋機制的重要任務和主要目的。內地學界的主流觀點認為，原意解釋是全國人大常委會主要使用的解釋方法。[19]當然，關於原意解釋的討論不局限於對港澳《基本法》的解釋，[20]也涉及刑法解釋、民法解釋的相關討論。[21]如何探求法律文本的立法原意，是內地法律解釋理論研究的重要命題。有學者指出，立法原意有廣義和狹義之分：廣義的立法原意指對於立法所調整的社會關係的所有立法者意識，包括關於此種社會關係的認識、判斷、立法的目的、規律的認識、存在的評價、將來的期望、所設計的目標、改變現狀的意志、對風險的考慮，甚至對該社會關係的情感等；狹義的立法原意指條文字面意思所包含的立法者的意思表示。[22]這種區分在學理上是有意義的，但在解釋實踐中，嚴格區分廣義與狹義立法原意的技術往往缺乏可操作性。不過，一般來說，立法原意通常不限於文本字面體現的立法目的，也包括文本背後立法者所要達成的價值目標。有學者認為，原意解釋“探求立法者

---

19 參見焦洪昌：《香港基本法解釋衝突之原因分析》，《廣東社會科學》2010年第3期；姚國建：《論普通法對基本法實施的影響 — 以陸港兩地法律解釋方法的差異性為視角》，《政法論壇》2011年第4期。

20 參見朱國斌：《香港基本法第158條與立法解釋》，《法學研究》2008年第2期；強世功：《文本、結構與立法原意 — “人大釋法”的法律技藝》，《中國社會科學》2007年第5期。

21 參見張明楷：《刑法解釋理念》，《國家檢察官學院學報》2008年第6期；李立眾：《刑法解釋的應有觀念》，《國家檢察官學院學報》2015年第5期；梁慧星：《民法解釋學》，北京：中國政法大學出版社，1995年，第219頁。

22 參見疏義紅：《法律解釋學實驗教程 — 裁判解釋原理與實驗操作》，北京：北京大學出版社，2008年，第139頁。

或準立法者於制定法律時所作出的價值判斷及其所實現的目的，以推知立法者的意思”。[23]時任全國人大常委會副秘書長喬曉陽也曾在解讀全國人大常委會對香港《基本法》相關條文解釋時指出：“法律解釋是對法律含義的闡述，是進一步明確法律規定的具體含義，它忠實於立法原意，既不能簡單地看條文的字面含義，也不能根據個人理解隨意解釋。”[24]

在我國內地法律解釋機制和權力配置結構下，全國人大常委會採用原意解釋方法的原因主要在於：

首先，原意解釋是人民代表大會制度下法律解釋機制的必然要求。有學者指出，只有以立法原意解釋法律才能保證人民意志的實現。[25]還有學者認為，我國採取立法機關解釋法律的體制，決定着全國人大常委會只能採用原意解釋方法。[26]《立法法》第55條規定：“全國人民代表大會及其常務委員會堅持科學立法、民主立法、依法立法，通過制定、修改、廢止、解釋法律和編纂法典等多種形式，增強立法的系統性、整體性、協同性、時效性”。人民代表大會制度下的法律解釋是與全國人大及其常委會的立法工作密切關聯的，全國人大常委會既是立法者又是釋法者，具有多重身份，法律解釋也是“增強立法系統性、整體性、協同性、時效性”的重要環節。在單一制的國家結構形式下，全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關，必須遵循最高國家權力機關的意圖。

其次，原意解釋的方法是服務於法律解釋制度功能的必要要

---

23 梁慧星：《民法解釋學》，北京：中國政法大學出版社，1995年，第219頁。

24 《喬曉陽一行就人大釋法與香港各界會面聽取反映》，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/lfgz/lfdt/2004-04/09/content_329873.htm，最後訪問時間：2023年3月21日。

25 參見董立坤、陳虹：《論香港高等法院對“菲傭居港權”案的判決》，《政治與法律》2012年第6期。

26 參見劉永偉：《變異與進化：美歐憲法解釋模式的生成 — 兼論〈香港基本法〉解釋模式的構建》，《法商研究》2012年第1期。

求。普通法下法律解釋的功能主要強調司法適用和糾紛解決，而人民代表大會制度下的法律解釋制度主要功能是維護國家法制的統一性。全國人大常委會的解釋對象是有限的，僅限於國家立法，並不解釋地方性法規；在效力位階上限定為全國人大及其常委會制定的法律，也不包括行政法規和部門規章等其他規範性文件。這說明法律解釋制度是維護國家法秩序的統一性與安定性以及中央權威的重要形式，由全國人大常委會行使統一解釋權有利於糾正各地適用法律的不一致，也可以協調中央各機關之間執行法律上的不一致。全國人大常委會的這些權力行使嚴格依照法律進行，由於其功能定向非個案中的糾紛解決，就會更強調立法者的視角，而不是居中裁判者的視角。

再者，全國人大常委會在制度上具有明顯優勢去探求制定者的立法原意。全國人大常委會作為主要的立法機關，對於立法過程的資料保有以及詮釋具有更大的權威性，更有可能在路徑和手段上探究立法原意。尋找立法原意需要借助大量立法時的各種檔案、文獻以及立法討論過程中的資料，而立法機關對這些外部資料的獲取和解讀相較於其他機關或日常使用者而言，都具有天然的優勢。[27]所以，全國人大常委會採用原意解釋方法具有便利性和說服力。

最後，原意解釋方法的普遍適用有利於維護全國人大常委會的立法權威。原意解釋不僅適用於全國人大常委會，也適用於司法解釋。《立法法》第119條明確規定，最高人民法院、最高人民檢察院對相關法律作出的司法解釋應“符合立法的目的、原則和原意”。也就是說，在法律解釋中統一於立法原意，可以使得最高人民法院和最高人民檢察院作出司法解釋時更為關注立法者在

27 參見姚國建、王勇：《論陸港兩地基本法解釋方法的衝突與調適》，《法學評論》2013年第5期；姚國建：《論普通法對香港基本法實施的影響 — 以陸港兩地法律解釋方法的差異性為視角》，《政法論壇》2011年第4期。

法律制定過程中的討論，而不是在法律執行中的社會爭議，維護人民代表大會制度的權威。在“一國兩制”下中央和特區《基本法》解釋機制互動中，全國人大常委會積極尋求立法原意，也是有利於維護中央在國家法律解釋制度中的權威。對此，香港特區高等法院原訟庭也在最近的判決中再次強調，“根據‘一國兩制’的方針，兩制在一國之內並行，《解釋》在符合內地制度的《憲法》及《國安法》的授權下由人大常委會通過，在香港特區有約束力……因此特區法院有責任依循”。[28]

三、《香港國安法》制定的特殊語境

無論是普通法中的目的解釋，還是全國人大常委會使用的原意解釋，在方法論目標上其實並無本質分歧，都尊重憲制秩序下立法者的意圖，在解釋法律文本時也注重語言使用的語境，而不是孤立、僵化地解釋文本的字面含義。具體涉及《香港國安法》的解釋問題，其立法原意孕育於制定時特殊的歷史和社會背景，不同於特區本地立法，也不同於一般《基本法》附件三列明的全國性法律。法律解釋者需要考慮制定者所處的語境，這是探尋其立法原意的起點。

第一，《香港國安法》制定的整體目的是彌補香港特區存在的國家安全制度重大漏洞與短板。2019年香港特區“修例風波”中，反中亂港勢力公然從事破壞國家統一、分裂國家的活動，一些境外勢力公然干涉香港特區事務，利用香港從事危害我國國家安全的行為，使得香港特區法治秩序受到極大破壞。儘管《香港基本法》第23條規定特區應負有維護國家安全的憲制責任和立法義務，但因長期受到反中亂港勢力的影響，香港回歸20多年來未能完成23條本地立法，導致出現維護國家安全法律制度和執行機

28 *Lai Chee-Ying v. Secretary for Justice* (2023) HKCFI 1382, para.54.

制上的漏洞。黨的十九屆四中全會明確提出，要“建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制”，在香港特區維護國家的安全是《香港國安法》體現的立法意圖，《香港國安法》的每個條文在這個框架下都應從不同層面服務於這一目的，具體而言是要“切實維護國家主權、安全、發展利益，切實維護《憲法》和《基本法》確立的特別行政區憲制秩序，為推進香港特別行政區維護國家安全相關制度機制建設、加強相關執法司法工作提供有力的憲制依據和法律依據”。[29]

第二，法律解釋者在解釋立法原意時需要考慮《香港國安法》制定者所處的、更為宏觀的國家治理場域。習近平在黨的二十大報告中再次強調，“必須更好發揮法治固根本、穩預期、利長遠的保障作用，在法治軌道上全面建設社會主義現代化國家”。[30]“固根本、穩預期、利長遠”形塑了一種具有時代特徵的預防主義法治觀，強調法治發展要應對社會行動的複雜性與不確定性，充分把控且事先作出制度安排，以法治進行有效的風險防範，增強社會的穩定預期。因此，《香港國安法》的制定不僅要實現“止暴治亂”的立法意圖，也需要實現法治“穩預期”的立法功能，這是一種預防主義法治觀的必然要求。《香港國安法》第一條規定了“防範、制止與懲治”的三大功能，其中防範功能的核心指向就是預防危害國家安全的行為和活動的發生，消除國家安全方面存在的風險，堵塞維護國家安全方面存在的漏洞，進行必要的事前預防，通過填補香港特區維護國家安全存在的制度漏洞，防範國家主權、安全、發展利益面臨的各種風險。

---

29 沈春耀：《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法（草案）〉的說明 — 2020年6月18日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議上》，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2020年第3期。

30 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟　為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥 — 在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》，北京：人民出版社，2022年，第40頁。

第三，探求《香港國安法》的立法原意，需要體系性研究整個立法過程中的相關文件。《香港國安法》是一部全國人大通過《5.28決定》授權全國人大常委會制定的法律。《憲法》第62條第14款規定，全國人大有權決定特別行政區的設立及其制度。從1985年以來，全國人大作出7次涉港決定，其中回歸後作出2次涉港決定，除《5.28決定》之外，還在2021年3月11日作出關於完善香港特區選舉制度的決定，這兩個決定從立法原意上看都是為了解決香港特區治理出現的重大問題。從國家立法層面上看，建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制可以有多種方式，最終選擇以“全國人大決定+全國人大常委會立法”的方式是內地立法體制的一種重要創新，也是經過慎重考慮的制度選擇，構成了解釋《香港國安法》的特殊語境。《憲法》第67條第2款規定，全國人大常委會有權制定除應由全國人大制定的法律以外的其他法律。雖然全國人大常委會制定《香港國安法》，但其與全國人大常委會制定的其他法律不同，因為一般情況下全國人大常委會行使立法權時並不需要全國人大的決定額外授權。全國人大的《5.28決定》對全國人大常委會制定《香港國安法》的具體內容作出原則性規定，也明確需要防範、制止和懲治四類危害國家安全犯罪，體現出《香港國安法》特殊的憲制意義。

第四，《香港國安法》本身特殊的條文結構構成了原意解釋的規範語境。《香港國安法》被列入《基本法》附件三，以公布方式在特區實施。根據《基本法》第18條，全國人大常委會可以將有關國防、外交和其他不屬於特區自治範圍的法律列入《基本法》附件三，在香港本地以公布或立法方式實施。全國人大《5.28決定》明確《香港國安法》在特區公布實施，排除了以本地立法實施的方式。香港特區因此可以即時刊憲，彌補國家安全方面存在的制度漏洞，也避免出現香港特區制定的本地法律可能會違反立法原意的情況。同時，《香港國安法》第62條規定，香港特區本地法

律規定與本法不一致的，適用本法規定。這一條款確立了《香港國安法》的優先適用性，相較於香港特區本地立法有明確的優位性。無論是《香港國安法》通過之前或之後制定的本地立法，只要涉及維護國家安全等事宜，與《香港國安法》規定不一致的，要優先適用《香港國安法》的規定。《香港國安法》在內容上包括了組織法、刑事實體法和刑事程序法，在未經過香港本地化立法的情況下，可能出現與本地法律其他相關規定競合或衝突的情況，這就要求香港特區法院在審理國家安全案件時，要優先適用《香港國安法》的規定。

總之，《香港國安法》與一般本地法律相比具有明顯的特殊性，是作為落實中央事權而制定的全國性法律，這種情況下的立法原意更應被重視。

四、探求《香港國安法》第14條和第47條的原意

2022年11月28日，香港特區行政長官應國務院公函要求，根據《香港國安法》第11條規定，就《香港國安法》實施以來香港特區有關履行職責情況向中央人民政府提交報告。香港特區政府"建議提請全國人大常委會對香港國安法有關條款作出解釋，闡明沒有本地全面執業資格的海外律師參與國安案件是否符合國安法的立法原意和目的"。[31]國務院根據《憲法》《香港國安法》等相關法律規定，提請全國人大常委會對《香港國安法》相關條款作出解釋。[32]國務院提請全國人大常委會解釋《香港國安法》第14條

31 《全國人民代表大會憲法和法律委員會對〈國務院關於提請解釋中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法有關條款的議案〉的審議意見 — 2022年12月27日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議上》，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2023年第1期。

32 《全國人民代表大會憲法和法律委員會對〈國務院關於提請解釋中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法有關條款的議案〉的審議意見 — 2022年12月27日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議上》，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2023年第1期。

和第47條的目的：第一，“特區國安委承擔香港特區維護國家安全的法定責任，有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定”；第二，“不具有香港特區全面執業資格的海外律師擔任國家安全案件的辯護人或者訴訟代理人可能引發國家安全風險，屬於香港國安法第四十七條所規定的需要認定的有關行為，應當取得行政長官發出的證明書”；第三，“如香港特區法院沒有提出並取得行政長官發出的證明書，特區國安委應當根據香港國安法的規定履行法定職責，對該等情況作出相關判斷和決定”。[33]

由此可見，明確《香港國安法》第14條和第47條的立法原意是全國人大常委會作出此次解釋的主要目的，這在特區政府提交的報告中也有所反映。這一立法原意並非是沒有語境或抽象的立法原意，而是在《香港國安法》實施過程中，具有針對性地討論所涉條文的立法原意。全國人大常委會法工委負責人在《香港國安法》解釋的答記者問中也指出，“從我國有關法律規定和全國人大常委會以往釋法實踐情況看，一般不是脫離法律有關條款就某一特定問題是否符合該法律的立法原意和目的作出回應”。[34]所涉及的條文主要是《香港國安法》第14條關於香港國安委的法定職責的規定，以及第47條關於法院審理案件中所涉材料認定的規定。

《香港國安法》第14條規定香港國安委的法定職責包括“（一）分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制

33 《全國人民代表大會憲法和法律委員會對〈國務院關於提請解釋中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法有關條款的議案〉的審議意見 — 2022年12月27日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議上》，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2023年第1期。

34 《全國人大常委會法制工作委員會負責人就〈全國人民代表大會常務委員會關於中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第十四條和第四十七條的解釋〉答記者問》，《人民日報》2022年12月31日，第4版。

定香港特別行政區維護國家安全政策；……（三）協調香港特別行政區維護國家安全的重點工作和重大行動”。在《香港國安法》立法背景資料中，並沒有對每一條款逐一闡述的表述，但就上文分析《香港國安法》整體服務於“建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制”的立法目標，那就意味着《香港國安法》的規定重於機制建設，根據《香港國安法》第12條的規定，香港國安委承擔維護國家安全的主要責任，就需要有符合這一功能目標的職權功能。因此，全國人大常委會在解釋中明確，香港國安委“有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定”。全國人大法工委在答問中指出，“對於法律實施中遇到的有關行為是否涉及國家安全以及應當採取何種政策等問題，香港國安委有權作出相關判斷和決定，這是香港國安委履行法定職責的應有之義”。[35]如果缺乏這種判斷權，香港國安委就很難承擔其法定的制度功能，香港國安委作出這種“判斷和決定”的基礎，是“分析研判”國家安全的形勢以及決定“應當採取何種應對政策”。

《香港國安法》第47條規定，香港特區法院審理案件中遇有涉及有關行為是否涉及國家安全或者有關證據材料是否涉及國家秘密的認定問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力。對此，全國人大常委會將特區法院“審理的案件”表述為“危害國家安全犯罪案件”，進一步明確了證明書使用的情況。“香港國安法的立法原意就是將處理有關維護國家安全具體問題的權力和責任賦予香港特區，人大釋法更清楚地闡明了這個原意。”[36]同時，解釋第二條也明確，特區法院“應當向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書”。

---

35 《全國人大常委會法制工作委員會負責人就〈全國人民代表大會常務委員會關於中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第十四條和第四十七條的解釋〉答記者問》，《人民日報》2022年12月31日，第4版。

36 夏寶龍：《全面準確貫徹實施〈香港國安法〉— 在“保證香港國安法準確實施”專題研討會上的致辭》，《大公報》2023年1月14日，第A5版。

這一解釋在條文文義允許的範圍內，說明了證明書的提請主體和方式。在《香港國安法》解釋的審議報告中，有常委會委員認為，“可以進一步明確香港國安法第四十七條的含義”，“憲法和法律委員會經研究，建議採納這一意見”。[37]

就解釋內容的第三條而言，全國人大常委會認為，“不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題”，屬於《香港國安法》第47條規定需要認定的問題，應取得上述證明書。對此，全國人大常委會法工委負責人指出，“行政長官報告提出的沒有本地全面執業資格的海外律師參與國安案件是否符合香港國安法的立法原意和目的的問題，實際上是提出不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，這屬於香港國安法第四十七條所規定的需要認定的問題，應當通過行政長官證明書機制來明確和解決”。[38]從而將《香港國安法》實施中遇到的實踐問題轉化為《香港國安法》解釋的問題，並對這一條文適用的語境加以明確。就這一條文的解釋而言，如上文所述，防範、制止和懲治外國和境外反華勢力對香港特區事務的干預是《香港國安法》制定的背景之一，《香港國安法》的立法原意就是要對可能具有危害性的外部勢力明確遏制的態度，要“堅決維護國家安全”，“任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和香港基本法權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底線的觸碰，都是絕不能允許的”。

---

37 “全國人民代表大會憲法和法律委員會對《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的釋法案文（建議稿）》審議結果的報告 — 2022年12月30日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議上”，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2023年第1期。

38 《全國人大常委會法制工作委員會負責人就〈全國人民代表大會常務委員會關於中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第十四條和第四十七條的解釋〉答記者問》，《人民日報》2022年12月31日，第4版。

[39]就此來看，海外律師代理國安案件可能引致國家安全風險，或導致案件中所涉國家秘密洩露，可能引發外部勢力干預。全國人大常委會的解釋明確了如果特區法院未取得行政長官發出的證明書，則由香港國安委履行《香港國安法》第14條的法定職責，對此問題作出判斷，進一步落實《香港國安法》"建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制"的立法目標。

總之，在制定《香港國安法》過程中，中央強調注意把握、遵循和體現的工作原則包括"突出責任主體，着力落實香港特別行政區維護國家安全的憲制責任和主要責任"。[40]香港特區行政長官、香港國安委都需根據《憲法》《基本法》《香港國安法》的規定承擔維護國家安全的職責，推動儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，包括《基本法》23條相關立法，完善相關法律的配套機制，加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。

結語

原意解釋是全國人大常委會解釋法律的主要方法和原則，也是內地法律解釋制度的重要特點，全國人大常委會在解釋《香港國安法》第14條和第47條時採用了原意解釋方法。原意解釋與普通法下的目的解釋其功能和目標指向具有一定的相似性。明晰《香港國安法》解釋方法，有助於香港特區有效實施《香港國安法》，確保"一國兩制"實踐行穩致遠。

如何完善香港特區本地相關法律，解決《香港國安法》實施

---

39 《全國人大常委會法制工作委員會負責人就〈全國人民代表大會常務委員會關於中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第十四條和第四十七條的解釋〉答記者問》，《人民日報》2022年12月31日，第4版。

40 沈春耀：《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法（草案）〉的說明 — 2020年6月18日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議上》，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2020年第3期。

中遇到的具體法律問題，是一項整體性工程，也是一個不同法律制度之間協調的複雜過程。這需要在《香港國安法》實施過程中立足具體問題，司法機關在個案中合理權衡安全與自由價值，學界要結合相關案例推動《香港國安法》理論研究的體系化與精細化，為《香港國安法》的準確實施提供學理支撐。

論中央與香港特別行政區在維護國家安全中的責任劃分 — 基於《香港國安法》第3條的分析

武漢大學法學院副院長 、教授、博士生導師
祝捷

《港澳研究》2022年第1期

武漢大學法學院博士研究生
秦玲

《港澳研究》2022年第1期

引言

習近平總書記指出：“在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合

起來。”[1]2020年6月，全國人大常委會頒布《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《香港國安法》)，在第3條中明確了中央人民政府對香港特別行政區有關國家安全事務的根本責任和香港特別行政區維護國家安全的憲制責任。這是中央依法行使權力和香港特別行政區履行主體責任有機結合在維護國家安全領域中的具體體現，也是首次以法律形式從中央和特區兩個層面對維護國家安全事務進行具體責任分配，具有重大而深遠的意義。基於此，本文嘗試以中央與香港特別行政區維護國家安全責任劃分的規範流變為出發點，分析《香港國安法》第3條對中央與香港特別行政區維護國家安全責任劃分的規範含義，並結合《憲法》、《基本法》和《香港國安法》中的相關條文釐清中央與香港特別行政區維護國家安全的責任邊界，以期推動對中央與香港特別行政區維護國家安全責任劃分這一問題的認識和思考。

一、中央與香港特別行政區維護國家安全責任劃分的規範流變

國家安全關係到一個國家的生存和發展，是國家在法治建設中重點保障的事項。香港特別行政區成立時，有關維護國家安全的事項被規定在《基本法》中。然而，《基本法》雖然按照“一國兩制”方針的原則為維護國家安全提供了一個框架和解決問題的思路，但是沒有解決日常維護國家安全的問題。[2]《基本法》對於維護國家安全事務規定的最大特點，就是以第23條的形式授予了香港特別行政區在維護國家安全方面的部分立法權。如果說《基本法》第23條中的“香港特別行政區應自行立法”是出於“一國兩制”框架下中央對香港的高度信任，那麼《香港國安法》第3條對於中央人民政府和香港特別行政區維護國家安全責任劃分的明晰化，

1 習近平：《在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，《人民日報》2017年7月2日，第2版。

2 王振民：《關於香港國安立法的幾個基本事實和基本共識》，陳弘毅等著：《香港國家安全法解讀：立法與管治》，香港：中華書局(香港)有限公司，2020年，第51頁。

則是近幾年來香港特別行政區國家安全風險凸顯的態勢下全面準確貫徹“一國兩制”方針的現實需要，其中蘊含着中央對國家安全兜底保護的責任邏輯。

（一）《基本法》第23條與香港特別行政區的維護國家安全責任

從性質上說，國家安全事務屬於中央事權，包括國家安全立法、行政、執法、司法等在內的一整套權力都屬於中央權力範圍。[3]然而，中央在《基本法》規定了國家安全的內容和大的原則方向，具體事權劃分卻沒有明確。[4]《基本法》只是較為籠統地在第13、14和18條中規定了中央在國防、外交、戰爭狀態和緊急狀態等方面維護國家安全的責任，[5]同時授權香港特別行政區對《基本法》第23條規定的國家安全事項“應自行立法”。在全國人大的授權下，香港特別行政區就此承擔起了維護國家安全事務的立法責任。

《基本法》第23條授權香港特別行政區自行立法維護國家安全，體現了“一國兩制”框架下中央對於香港特別行政區維護國家主權、安全、發展利益的積極期待。《基本法》起草時，我國尚沒有國家安全法，無法適用於香港；同時香港特別行政區將繼續實行不同於內地的法律制度。[6]因此，在面對香港《刑事罪行條例》中關於禁止危害英國皇室和背叛英國一類的規定無法在回歸

---

3 王振民、黃風、畢雁英等：《香港特別行政區維護國家安全法讀本》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2021年，第84頁。

4 參見王振民：《“一國兩制”與香港國安立法》，陳弘毅等著：《香港國家安全法解讀：立法與管治》，香港：中華書局（香港）有限公司，2020年，第42頁。

5 參見王振民、黃風、畢雁英等：《香港特別行政區維護國家安全法讀本》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2021年，第46頁。

6 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。

後繼續適用的問題時，[7]香港特別行政區基本法起草委員會決定以授權條款的方式，明確香港特別行政區維護國家統一和安全的責任和義務，並形成了《基本法》文本中的第23條。從規範內容上看，《基本法》第23條所規範的是禁止叛國、分裂國家等涉及國家安全的核心事項。國家安全是維繫一個國家生存和發展的最為基本的要素，因而對於國家安全的法律保障一般屬於中央事權，由中央直接行使相關權力。然而，為了最大程度地保持特區履行維護國家安全責任與尊重香港本地法治傳統、確保國家主權安全與維護香港繁榮穩定之間的平衡，中央沒有直接立法，也沒有把內地刑法中的相關條文直接適用於香港，而是選擇把維護國家安全的部分立法權授予香港特別行政區，讓香港特別行政區根據自身情況自行立法。根據《基本法》第23條的授權，香港從此具有了在維護國家安全領域的立法權力。

權力與責任是一對相伴而生的概念，自行立法維護國家安全不僅是香港特別行政區享有的權力，同時也意味着相應的責任。《基本法》第23條為香港特別行政區指定了維護國家安全的方式— 應自行立法，並明確了立法的內容應包括叛國、分裂國家等七種罪行，從而在香港特別行政區與維護國家安全責任之間建立起了實質性的關聯。不同於《基本法》中一般性的授權性規範，《基本法》第23條在法理構造上屬於授權性規範與命令/義務性規範的集合，它同時表達了“特區自行立法禁止”和“特區應立法禁止”兩層含義。[8]其中，“特區應立法禁止”表明香港特別行政區對於立法與否沒有選擇權，香港特別行政區所面臨的不是立不立法的問題，而是以何種方式立法、立何種法的問題。在《基本法》第23條的起草過程中，曾有意見提出可以參考《憲法》第54條的

7 參見李浩然主編：《香港基本法起草過程概覽》（上冊），香港：三聯書店（香港）有限公司，2012年，第192頁。

8 參見葉海波：《香港特區基本法第23條的法理分析》，《時代法學》2012年第4期。

寫法，以“香港人有義務維持國家統一”或“香港特別行政區居民有維護祖國安全、榮譽和利益的義務”的表述來代替這一條款，但這一意見並未得到採納。[9]“香港人有義務維持國家統一”不僅偏離了這一條款制定的初衷，而且與現在的《基本法》第23條在功能和效力上存在很大不同。現在的《基本法》第23條是對香港特別行政區的授權，同時也構成了法律約束。中央設置這一條款的意圖不僅僅是強化香港社會維護國家安全的意識，更為深刻的含義，是希望透過《基本法》第23條為香港特別行政區承擔維護國家安全責任設置具體條件，使香港特別行政區真正把這種維護國家安全的責任意識轉化為實際行動和具體作為。

（二）《香港國安法》第3條對中央維護國家安全責任的明確

出於保持香港繁榮穩定的考量，在很長一段時間內，中央對其在香港維護國家安全事務中的角色和功能一直保持克制，以至於中央的權力和責任時常被有意無意地忽視。《香港國安法》第3條對於中央根本責任的明確，不僅有助於人們走出對香港特別行政區有關的國家安全事務問題性質的認識誤區，而且對於保障“一國兩制”行穩致遠有着重要意義。

《基本法》第23條並不排除中央在特區維護國家安全問題上的權力和責任。在香港特別行政區維護國家安全雖然看起來像一個地方性的問題，但維護國家安全的國家性、整體性和系統性使這一問題的邏輯起點和目標實現均離不開對國家和國家其他地區的關注，國家在香港特別行政區維護國家安全的治理中不能缺位。在回歸初期，由於香港社會對中央在特區的角色比較敏感，為了有利於香港的社會穩定和經濟發展，在這一時期的一系列政策，突出強調“一國兩制”框架下“兩制”的成分，但卻或多或少、有

9　李浩然主編：《香港基本法起草過程概覽》（上冊），香港：三聯書店（香港）有限公司，2012年，第192-193頁。

意無意地迴避了這個框架中同等重要的“一國”成分，[10]在維護國家安全事務方面也是如此。中央在履行國防、外交等維護國家安全的職責之外，對維護國家安全的其他權力的行使顯得謹慎而克制，更多的是督促香港特別行政區儘快自行立法，履行落實《基本法》第23條的義務。然而，這不意味着香港特別行政區享有對於國家安全立法的獨有或專屬權，中央並沒有放棄或移轉其關於國家安全立法的權力。[11]國家安全立法本身就具有強烈的主權屬性，[12]它所保障的是一個國家的整體安全利益，是一個國家本源性的權力，不存在放棄或轉移之說。鄧小平同志在《基本法》起草時曾表達過香港可能構成國家整體安全威脅的憂慮，並明確提出，如果1997年後香港有人“要把香港變成一個在‘民主’的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那（中央）就非干預不可”。[13]從維護國家安全治理的角度來講，鄧小平同志的講話實際上還包含着另一層意思，那就是在香港特別行政區維護國家安全不僅僅是一個地區治理問題，它還包含着國家治理的面向。在維護國家安全上，只有“一國”之責，沒有“兩制”之分。[14]其中，地區治理和國家治理相互關聯、彼此支持，前者應服從、服務於後者。

《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》是因應香港特別行政區履行維護國家安全責任不利的實際情況和香港近些年來的社會政治局勢所做出的政治決斷，也是國家意志的體現。《香港國安法》則

---

10 閻小駿：《香港治與亂：2047的政治想像》，北京：人民出版社，2016年，第16頁。

11 陳弘毅：《國安法爭議：以香港為家的我們的心聲》，香港：《香港01》周報，第215期。

12 焦洪昌：《國安立法屬一國兩制下的中央事權》，信報財經新聞網，https://www1.hkej.com/features/article?q=%23%E6%B8%AF%E7%89%88%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%B3%95%E6%94%BF%E7%B6%93%E5%B0%88%E6%AC%84%23&suid=2066680494，最後訪問日期：2022年1月8日。

13 《鄧小平文選》（第3卷），北京：人民出版社，1993年，第221頁。

14 王志民：《把握“一國兩制”新的定位　正確處理六對重要關係 — 深刻學習領會黨的十九大報告關於香港工作的重要論述》，《求是》2018年第2期。

是對這一政治決斷和國家意志的法律化和制度化。換句話說，《香港國安法》是為了彌補《基本法》框架下國家安全法律制度的缺位或不足，並沒有完全否定“自行立法”的原初安排，更沒有否定這種原初安排所體現的“港人治港”、高度自治政策。[15]中央選擇在《基本法》實施20年多之後制定《香港國安法》，其原因主要有：第一，《基本法》第23條立法多年來一直處於懸置狀態，香港國家安全風險日益凸顯。2003年《基本法》第23條立法失敗之後，香港國家安全立法問題變得愈加敏感和複雜。本是法律問題的國家安全立法，長期遊離於嚴肅的法律思考之外，“表面上是法律的討論，實際上是政治角力”，[16]香港特別行政區自行立法維護國家安全在實際上變得十分困難。第二，香港特別行政區管治機構在懲治香港社會亂象時履職不力。近些年來，激進本土主義在香港逐漸演化為“港獨”思潮，香港特別行政區管治機構在非法“佔中”、“旺角暴亂”、議員宣誓風波、“修例風波”等事件中表現軟弱，甚至出現香港司法機構對“港獨”勢力姑息、縱容的現象，使得中央認為有必要以合適方式參與遏制“港獨”來彌補香港本地管治的不足。第三，彌補《基本法》對維護國家安全事務規定的不足。總體來看，《基本法》關於國家安全事務的規定過於原則、不全面，相關工作長期沒有落地落實。[17]《香港國安法》通過對《基本法》的補充和完善，有效地補足了維護國家安全的制度短板。而且，隨着國家安全形勢的日益複雜化，《基本法》第23條僅規制七種行為，不能滿足在香港特別行政區維護國家安全的現實需要。在保留《基本法》第23條授權的基礎上，《香港國安法》以維護國家安全的大格局、大體系為出發點，把在香港特別行政區維護國家安全的體制機制建設融入以總體國家安全觀為基礎構建的國家安全制度體系之中，使得維護香港特別行政區國

15 黃明濤：《論〈香港國安法〉之中行政長官的主要權力》，《法學論壇》2021年第4期。

16 梁美芬：《香港基本法：從理論到實踐》，北京：法律出版社，2015年，第204頁。

17 參見王振民、黃風、畢雁英等：《香港特別行政區維護國家安全法讀本》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2021年，第55頁。

家安全的制度安排得以在中央、特區兩個層面保持有機融通。

二、中央與香港特別行政區維護國家安全責任劃分的規範含義

在香港特別行政區維護國家安全是一個中央和特區要共同在場、共同應對的問題。《香港國安法》第3條由3款組成，從中央和特區兩個層面對維護國家安全責任進行了整體描述和集中規定，在內容上屬於對在香港特別行政區維護國家安全責任的縱向劃分。然而，“根本責任”和“憲制責任”的具體內涵在《香港國安法》文本中並沒有明確的界定，尚且需要借助對在香港特別行政區維護國家安全問題性質的探討以及結合我國維護國家安全的法律制度框架，闡明其規範含義。

（一） 第3條第1款的規範含義

《香港國安法》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”。這裏的“中央人民政府”屬於在政治統一體意義上和與地方相對應的意義上的“國家”的一種法律表達，[18]因而第1款可以解讀為在與香港特別行政區有關的國家安全事務上，國家負有根本責任；承擔這一責任的具體國家機關是中央人民政府，即國務院。

“根本責任”是作為共同體的國家在憲制秩序和政治權力運作過程中的優先性和全局性的體現。“根本”意指事物的本源、根基，理解國家在維護國家安全領域“根本責任”的產生邏輯和意義脈絡，離不開對國家本源的考察。從邏輯上說，國家起源於人類對於安全和秩序的需要，“根據國家中每一個人授權，他（國

18 韓大元教授通過對《基本法》的文本進行分析，發現《基本法》文本中表達“國家”和“國家意識”的詞彙大致在政治統一體、與社會相對應和與地方相對應三種意義上使用。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。

家）就能運用託付給他的權力與力量，通過其威懾組織大家的意志，對內謀求和平，對外互相幫助抵禦外敵”。[19]捍衛國家主權和領土完整、保護生活在共同體的人免遭侵害和壓迫、為共同體成員提供一個穩定而明確的秩序保障，是國家應當承擔的首要職能。為了使國家能夠切實履行這一職能，世界上許多國家都在憲法法律中賦予國家大量權力，以保證國家能夠充分調動資源把維護國家安全的意志、目標轉化為維護國家安全的現實能力。與此相適應，國家對國家安全承擔着根本責任，在與香港特別行政區有關的維護國家安全事務中也不例外。基於國家權力和國家職能的本源性、全面性和公共性，對在香港特別行政區維護國家安全這一問題而言，國家承擔的根本責任具有最高、最終和全面的特點。[20]這些特點意味着根本責任具有三個層面的含義：第一，它是原始的、初始的、固有的責任；第二，它是全面的責任；第三，它是最高的責任，有關國家安全的事務到了中央層面就是要做最終決策的責任。[21]可以說，根本責任本質上對應的是國家維繫其存續的根本任務。

組成中央的各個國家機關，是國家權力的實際行使者和國家職能的實際承擔者。中央層級的國家機關通過依法履行職權，使國家維護國家安全的各項安排逐步得到實現。把中央在香港特別行政區維護國家安全事務中的責任主體明確為中央人民政府這個具體的國家機關，顯然不是隨意的。一方面，安全治理活動不是一個理論抽象的邏輯行為，它們是人力、物力及財力、時間、信息等資源要素有效組合的行為體。[22]根據《憲法》第85條對於中

---

19 [英] 霍布斯：《利維坦》，黎思復、黎廷弼譯，北京：商務印書館：2009年，第132頁。

20 《國務院新聞辦就香港特別行政區維護國家安全法有關情況舉行發布會》，中央人民政府網，http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/01/content_5523217.htm，最後訪問時間：2021年7月10日。

21 《焦點訪談：〈香港國安法〉，深度解讀來了》，央視網，https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671273028854305015&wfr=spider&for=pc，最後訪問時間：2021年12月20日。

22 李文良：《新時代中國國家安全治理模式轉型研究》，《國際安全研究》2019年第3期。

央人民政府性質的界定，中央人民政府在我國的政治制度中具有雙重定位，它既在我國行政系統中處於最高地位，又是最高國家權力機關的執行機關，對全國人大及其常委會負責並報告工作。這種雙重角色尤其是擁有最高行政管理權的最高國家行政機關的定位，使中央人民政府相比其他國家機關，可以更為有效地運用和發揮它掌握豐富公共資源和社會資源的優勢，主動且快速地回應維護國家安全的各種需求。另一方面，把中央人民政府確定為中央層面對香港特別行政區有關的維護國家安全事務的責任主體，在"一國兩制"框架下具有深刻的政治法律基礎。根據《基本法》的制度設計，經常性地代表中央對香港特別行政區行使管治權的主體是最高國家權力機關與中央人民政府。[23]其中，中央人民政府與香港特別行政區之間存在的行政上的管轄與被管轄、監督與被監督關係，是中央管治香港的主要渠道。在香港特別行政區政治體制中扮演核心角色的行政長官，應當依照《基本法》的規定對中央人民政府負責。在這種情況下，把中央人民政府作為維護國家安全事務的責任主體，有利於把中央人民政府依據《憲法》和《基本法》建構的對香港特別行政區的管治渠道，轉化為中央對香港特別行政區有關的國家安全事務進行有效管治的基礎。

（二） 第3條第2款、第3款的規範含義

《香港國安法》第3條第2款明確了香港特別行政區維護國家安全的憲制責任。在履行憲制責任的過程中，香港特別行政區的公權力機構（行政機關、立法機關、司法機關）在香港特別行政區履行維護國家安全的憲制責任中扮演着重要角色。第3款就是對香港特別行政區公權力機構相關職責的規範描述，也是對第2款香港特別行政區憲制責任的一個突出強調和具體補充。

23　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。

“憲制責任”是一個在與“根本責任”的比較中產生的法律概念，也是建基於香港特別行政區的法律地位而形成的責任類型。在內容上，《香港國安法》第3條第2款表達了兩層具有因果關聯的含義：香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任和（因而）香港特別行政區應當履行維護國家安全的職責。其中，“憲制”一詞，指明了香港特別行政區的責任屬性和責任來源。所謂憲制，就是有關國家構成的基本制度安排以及國家權力運作的基本規則，其首要功能在於建構、維繫一種政治秩序。[24]在維護國家安全的維度，香港特別行政區的憲制責任就在於維護《憲法》和《基本法》所構建的憲制秩序，保護國家主權、安全、發展利益不受侵害。如果說中央人民政府維護國家安全的根本責任來源於國家作為政治共同體存續的本質要求，那麼香港特別行政區的憲制責任，則來自於以《憲法》和《基本法》為基礎建構的地方行政單位對國家安全所應承擔的政治責任和法律義務。香港特別行政區是全國人大依據《憲法》第31條和第62條第14項，行使決定權在我國設立的一個在自治權限上較為特殊的地方行政區域。與國家的不可分離性以及對中央人民政府的直接從屬性，是香港特別行政區法律地位的直接體現，也是香港特別行政區賴以存在的憲制根基。香港特別行政區與內地維護的是同一主體，即中華人民共和國的國家安全。[25]這些內容被明確地規定在《基本法》第1條和第12條。在香港特別行政區維護國家安全的根本目的，就是保障國家主權安全，確保香港特別行政區的法律地位不被改變。這點在《香港國安法》中也得到了鮮明體現。《香港國安法》第2條從維護國家安全的角度確認了《基本法》第1條和第12條的根本性條款地位，並在此基礎上構建起《香港國安法》集防範、制止與懲治於

24　謝紅星：《憲制秩序之維》，《河南財經政法大學學報》2016年第2期。

25　王振民：《建立健全香港特別行政區維護國家安全的法治體系》，《光明日報》2020年2月26日，第11版。

一體的在香港特別行政區維護國家安全的功能體系。[26]這不僅為香港特別行政區承擔憲制責任提供了規範基礎，還為香港特別行政區防範、制止與懲治危害國家安全犯罪的活動劃定了範圍和底線。

“香港特別行政區應當履行維護國家安全的職責”是第2款後半段的內容，是香港特別行政區承擔憲制責任的必然要求和邏輯體現。在我國法律語境中，職責是對國家機構職能的具體化，指的是國家機構承擔的具體公共事務，側重於相關機構“應該做甚麼事情”。[27]《香港國安法》之所以使用“職責”這一法律概念，就是要強調香港特別行政區履行憲制責任的義務性，要求香港特別行政區的相關責任主體要根據自己在政治社會中的角色定位，依法履行相應的責任和義務，強化香港特別行政區作為地方單位維護國家主權、安全、發展利益的決心和能力。《香港國安法》第7-19條（第二章）、第40-47條（第四章）、第53條、第54條、第61條都是香港特別行政區承擔憲制責任的規範體現。從中可以看出，在香港特別行政區承擔維護國家安全責任的主體是相當多元的，有的責任直接由香港特別行政區承擔，有的責任則被分解到香港特別行政區具體的主體，如行政長官、特區政府、法院等。不同層級、不同性質、不同角色的主體所應承擔的責任也有所不同。其中，香港特別行政區的行政機關、立法機關和司法機關分別掌握着香港特別行政區的行政權、立法權和司法權，這些公權力機構的部分職能均與維護國家安全有關聯，是在香港特別行政區維護國家安全最為關鍵的責任主體。《香港國安法》的有效實施，離不開香港特別行政區的公權力機構主動履行職責，提供配合和支持。因此，第2款的內容應當與第3條第3款聯繫起來理解，第3款的內容是對第2款中香港特別行政區如何履行憲制責

26　韓大元：《論〈香港國安法〉第2條“根本性條款”的規範內涵》，《法學論壇》2021年第4期。
27　陳明輝：《國家機構組織法中職權條款的設計》，《政治與法律》2020年第12期。

任的一個補充說明，屬於對香港特別行政區公權力機構在防範、制止和懲治危害國家安全行為和活動中重要功能和作用的進一步強調。

三、中央與香港特別行政區履行維護國家安全責任的邊界

《香港國安法》第3條區分了中央人民政府和香港特別行政區關於維護國家安全事務的責任類型。對中央人民政府和香港特別行政區的責任作出區分的一個潛在含義，就是兩者之間的責任是存在邊界的，不能混同。要合理建構中央人民政府和香港特別行政區的責任邊界，既應當遵循《憲法》和《基本法》中有關維護國家安全事務的既有規範，又需要考慮到“一國兩制”框架下如何把中央依法行使權力和香港特別行政區履行主體責任有機結合起來，還應當注意中央人民政府和香港特別行政區在履行維護國家安全責任的能力和資源上的客觀差異。在綜合考量這些因素的情況下，《香港國安法》通過相關條文合理協調中央人民政府與香港特別行政區之間的權責分配，在兩者的有機互動中確立了一個有利於促進“中央有效、特區有為”的維護國家安全責任邊界。

（一） 中央人民政府履行根本責任的邊界

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，這種責任是全面的、最高的和最終的，但這並不意味着中央人民政府全部直接履行這一責任。在“一國兩制”框架下，中央人民政府的根本責任主要表現為監督、指導香港特別行政區履行維護國家安全的職責，中央人民政府支持香港特別行政區按照《憲法》、《基本法》以及《香港國安法》的相關規定，行使維護國家安全的權力；只有在特定情形下，中央人民政府才直接行使職權，承擔起維護國家安全的兜底責任。

中央人民政府的根本責任是全面的、最高的和最終的責任。在履行根本責任的過程中，中央人民政府實質性地代表了整個國家的根本利益，代表了國家對維繫其生存和發展的安全要素的根本關切。中央人民政府的根本責任，不僅需要它在宏觀上把握維護國家安全的全局，把分散的力量和資源集聚於維護國家安全的大方向，而且還應承擔起兜底性保護和最終決策的責任，為國家安全提供底線性的保障。《基本法》之所以在制定時就明確規定外交和國防由中央人民政府負責，全國人大常委會有權決定香港特別行政區的戰爭狀態或緊急狀態、中央人民政府可宣布將有關全國性法律在香港實施等條款，就是因為中央對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任。[28]在國防、外交領域或者香港特別行政區出現對國家安全的嚴重破壞性力量時，只有從中央層面行動才能迅速有效地築牢國家的安全屏障。為了更好地應對在香港特別行政區維護國家安全過程中可能出現的複雜情況，《香港國安法》規定，中央人民政府在香港特別行政區設立維護國家安全公署(以下簡稱駐港國安公署)作為專責機構，專門代表中央人民政府處理與香港特別行政區有關的國家安全事務，從而有利於中央人民政府把握在香港特別行政區維護國家安全工作的全局；在出現《香港國安法》第55條規定的特定情形時，駐港國安公署直接參與到防範、制止和懲治危害國家安全犯罪的工作。這一規定的目的就在於以駐港國安公署直接行使管轄權為制度抓手，在香港特別行政區形成一種有形且有力的維護國家安全的底線性保護機制，使中央人民政府切實承擔起維護國家安全的根本責任。

在“一國兩制”框架下，中央人民政府的根本責任還體現為對香港特別行政區履行維護國家安全憲制責任的尊重和保障。

---

28 參見王振民、黃風、畢雁英等：《香港特別行政區維護國家安全法讀本》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2021年，第84-85頁。

《香港國安法》對中央和香港特別行政區在維護國家安全事務中的權力和責任進行了進一步的配置、重整與協調。從中可以看出，中央人民政府在大多數情況下並不直接履行維護國家安全的責任，而是督促、指導香港特別行政區履行其憲制責任，因而可以說，中央人民政府的根本責任主要表現為監督責任。在國家政治權力領域中，監督是指為保證國家權力在所擔負職權的正當範圍內和軌道上運行，而對其進行監視、檢查、調節、控制、糾偏的各種活動。[29]中央人民政府的監督，實質上就是對香港特別行政區施加一種強制力量，督促香港特別行政區更好地履行職責。在《香港國安法》中，中央人民政府的監督可以分為兩種類型：一是對事的監督，比如對香港特別行政區設立的維護國家安全的專門機構 — 維護國家安全委員會履行職責的監督；二是對人的監督，比如香港特別行政區維護國家安全委員會秘書長要報中央人民政府任命。中央人民政府的這種監督，並不是說中央人民政府直接代替香港特別行政區執行責任，而是通過對人和對事的監督，使中央人民政府能夠對香港特別行政區履行憲制責任過程中出現偏離維護國家安全方向的情況及時採取應對措施，確保國家安全利益不受損害。

（二） 香港特別行政區履行憲制責任的邊界

以“一國兩制”為指導方針，中央在主權原則的基礎上尊重和保障香港特別行政區的自主性和能動性。但是，這並不意味着香港特別行政區履行憲制責任是無限度的。香港特別行政區的憲制責任是相對於中央人民政府的根本責任而言的，要服從於中央的最高責任。[30]因此，香港特別行政區履行憲制責任的邊界，就在於香港特別行政區履行維護國家安全的直接責任和主體責任的

29 蔡定劍：《國家監督制度》，北京：中國法制出版社，1991年，第1頁。

30 參見王振民、黃風、畢雁英等：《香港特別行政區維護國家安全法讀本》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2021年，第100頁。

同時，要接受中央人民政府的監督和指導，與中央人民政府形成互動和配合，共同致力於維護國家安全總體目標的實現。

一方面，香港特別行政區的憲制責任主要表現為一種直接責任和主體責任。《香港國安法》中着力凸顯香港特別行政區維護國家安全憲制責任的一系列安排，本身就包含了凸顯香港特別行政區能動作用的立法原意。設立香港特別行政區維護國家安全委員會，賦予行政長官包括人事任免、政策制定、立法、執行及相關附隨權力在內的廣泛權力，[31]由香港特別行政區管轄除第55條以外的大部分危害國家安全犯罪案件，犯罪案件的程序適用《香港國安法》和香港本地法律等措施，正是確保香港特別行政區擔負起憲制責任的制度設計。從相關條文可以看出，以香港特別行政區的行政主導體制為基本架構，《香港國安法》對行政長官和特區政府進行了進一步“賦能”，比如香港特別行政區設立的專門負責國家安全事務的香港特別行政區維護國家安全委員會，主要成員由行政長官和特區政府中與維護國家安全有關的職能部門的負責人組成。與此同時，《香港國安法》還充分利用香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關在職能上的互補性、過程上的銜接性和目標上的一致性，確保這些機關在防範、制止、懲治危害國家安全犯罪的過程中相互配合，共同服務於維護國家安全這一目標。在這一框架下的香港特別行政區，也就具有了承擔維護國家安全憲制責任的能力和空間。

另一方面，香港特別行政區的憲制責任具有從屬性和有限性的特徵，應當與中央人民政府形成互動和配合，並服從於中央人民政府的根本責任。憲制責任的從屬性和有限性是相對於中央人民政府根本責任的最高性和全面性而言的。憲制責任之所以具有從屬性和有限性的特點，既是由香港特別行政區的法律地位決定

31　黃明濤：《論〈香港國安法〉之中行政長官的主要權力》，《法學論壇》2021年第4期。

的，又因為香港特別行政區作為地方行政區域在維護國家安全的資源和能力上存在有限性，對於比較重大或複雜的國家安全風險無法及時有效應對。因此，香港特別行政區履行憲制責任時應當與中央人民政府的根本責任形成互動和配合。比較典型的制度設計有：一是香港特別行政區要在履行憲制責任的過程中接受中央人民政府的監督和指導，[32]確保憲制責任的履行效果符合維護國家安全的目的；二是在駐港國安公署與香港維護國家安全部門之間建立起了強調協調和高效的協同聯動執法機制；[33]三是當香港特別行政區出現《香港國安法》第55條規定的特定情形時，要及時報中央人民政府批准由駐港國安公署行使管轄權，避免國家安全風險的擴大化。

四、結語

對中央和香港特別行政區維護國家安全的責任進行劃分，是一個兼具原則性和技術性的問題。其原則性在於，中央和香港特別行政區的責任劃分必須符合主權原則，維護好《憲法》和《基本法》所確立的香港特別行政區憲制秩序。其技術性在於，兩者的責任劃分在符合主權原則的基礎上尚且有很大的磨合和調適空間，如何進行責任分配才更有利於“一國兩制”行穩致遠，是一個需要精細化思考和推進的問題。目前而言，在中央和香港特別行政區兩個層面的責任邏輯已經通過《香港國安法》在法律上正式確立並開始運行，但仍然具有發展空間。在香港特別行政區建立一個全新而有效的國家安全治理機制，尚且需要中央和香港特別行政區的共同努力。

---

32 參見王振民、黃風、畢雁英等：《香港特別行政區維護國家安全法讀本》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2021年，第100頁。

33 黎沛文：《“統分結合”“協同聯動”：香港維護國家安全制度的基本原則》，載韓大元、夏泉等：《香港國安法筆談》，《暨南學報（哲學社會科學版）》2021年第2期。

域外管轄權保護香港免受外部威脅侵害

江樂士資深大律師

《橙新聞》2023年7月8日
（此文翻譯自作者供HK Eye的文章
“National security: Extraterritorial jurisdiction protects Hong Kong from foreign threats”）

7月3日，警方公布通緝8名居住在境外的涉嫌違反《香港特別行政區維護國家安全法》(《國安法》)的人士，對此，有外地批評人士認為，香港此舉應用了域外管轄權，並對此表示譴責。

2020年《國安法》的頒布有力終結了破壞「一國兩制」政策的暴亂行為，但一些叛亂者逃往了外地。他們與反華勢力相互勾結，持續頑抗，公開宣稱要破壞香港的穩定，削弱中國的力量。令人遺憾的是，他們的東道主，尤其是澳洲、英國、加拿大和美國，不僅縱容他們開展活動，甚至還煽風點火。《國安法》的起草者在最初擬定該法律時，考慮到可能會出現這種問題，因此她們為《國安法》設定了保護機制。

雖然《國安法》第37條規定該法適用於在香港特別行政區以外犯罪的香港永久居民，但是第38條擴大了《國安法》的適用範圍，規定該法也適用於在香港以外違法的非永久居民。這應是合情合

理的，因為面對威脅中國國家安全的勢力，假如中國袖手旁觀，不採取任何措施保護香港，這反倒不合邏輯。每個國家都有權保護本國免受不良勢力的侵害，這一點不僅在中國獲得認可。

在中國，《國家安全法》(第4條)規定，任何境外個人和組織如果從事威脅國家安全活動，中國將追究其法律責任。此外，中國《刑法》規定，海外的中國公民或外國人在中國領域外對中華人民共和國國家或者公民犯罪的，可以適用《刑法》，不過這種情況很少發生(第8條)。然而，中國《刑法》與《國安法》第38條不同之處在於，只有當境外外國公民最低刑罰為3年以上有期徒刑時，《刑法》才得以適用，而且還會「按照犯罪地的法律」進行處罰，這意味該行為在兩個司法管轄區都必須構成犯罪。

現在，很多國家均設有適用於本國公民的域外法律，這些法律通常針對本國公民在他國的犯罪行為。以英國的域外管轄權為例，嫌疑人可以因其他地方實施的性犯罪(包括對兒童的犯罪行為)而受到起訴，同時在外國進行的腐敗交易也可以受到起訴。事實上，英國《賄賂法》和美國《反海外腐敗行為法》適用於本國公民，無論他們身在何處，同時也適用於在本國管轄範圍內行賄受賄的外國人。

像《國安法》第37和第38條那樣，對非特定管轄區域居民(包括外國公民)的犯罪嫌疑人主張境外管轄權的法律，在其他地方也並不罕見。例如，澳洲和美國等國已經確立了對恐怖主義行為的域外管轄權。2019年，英國頒布了《反恐怖主義和邊境安全法》，擴大了對某些恐怖主義犯罪的域外管轄權範圍。

此外，美國正在積極嘗試從英國引渡維基解密的創始人阿桑奇。阿桑奇面臨17項指控，涉嫌未經批准即洩露對美國國家安全有害的機密信息，美國此舉的依據正是《間諜法》(1917年)規

定的域外管轄權。即使阿桑奇是澳洲人，即使他所受到指控的犯罪發生在美國以外，但他依然會受到美國追捕。

《國安法》第37和38條等類似法律包含的域外管轄權的法律基礎可見於國際法的一條規則，即「刑事管轄權的保護原則」。在該原則之下，如果個人在國家以外的行為威脅到了國家的重要利益，包括安全和政府職能等，那麼國家可以對其主張管轄權。該原則在美國廣為人知，無論犯罪行為在何地發生、由何人實施，國家均可以主張該原則。

在2022年出版的專著《國際犯罪管轄》中，肯尼斯·S·格蘭特（Kenneth S Gallant）教授解釋了保護原則的運用方式。保護原則儘管當下在美國的應用十分廣泛，但此前主要針對「危害國家安全的犯罪行為，比如間諜活動，或危害國家貨幣和信用的犯罪行為，例如偽造貨幣」。

在美國，法院有判例表明，在保護原則之下，「無論阻礙政府職能行使與威脅國家安全的行為在何地發生、由何人實施，國家可以制定法律，將該行為規定為犯罪」（合眾國訴澤赫案，馬薩諸塞聯邦地區法院，1985年）。

例如，保護原則已經應用於阻止違反美國海關法律的行為，並由此變成了有效防止有毒藥品流入美國的手段。在另一個案件中，被告在公海上因受到指控稱其密謀進口並持有大麻而被捕，波多黎各聯邦地區法院判定他意欲侵犯美國海關領土，因此美國有權根據保護性原則行使管轄權（合眾國訴凱勒訴訟案，波多黎各聯邦地區法院，1978年）。

另一項犯罪行為是在美國駐外領事館提交虛假簽證申請，在判決此案時，法院也援引了保護原則對罪行行使管轄權（合眾國

訴羅德裏格斯案，美國加利福尼亞州南區聯邦地區法院，1960年)。

保護原則作為保護國家的合法手段，在美國法律實踐中多次得到認可。香港特區政府使用該原則，旨在保護香港不受來自美國等地的惡意勢力影響，正因如此，美國國務院(7月5日)對香港特區政府的批評不僅非常虛偽，還極盡冷嘲熱諷、投機取巧之意。

2019年至2020年，全球反華勢力通過提供財力、資源、宣傳支持，煽動香港的叛亂分子，企圖削弱中國。儘管《國安法》拯救香港於水深火熱之中，很多罪犯也已被繩之以法，但是逃亡在外的罪犯依然對香港虎視眈眈。但是，逮捕令的頒布警示他們，他們終將為自身行為負責，治外法權是板上釘釘的事實，為了免受他們邪惡的陰謀，香港會竭力打擊。

第二部分

《維護國家安全條例》

23條立法的圓滿完成是香港“一國兩制”實踐的成功範例

全國港澳研究會會長
鄧中華

築牢國家安全　加快香港由治及興
—香港《維護國家安全條例》學術研討會
主旨講話
2024年4月12日

各位專家學者：

大家上午好！

3月19日，香港特別行政區立法會全票通過《維護國家安全條例》，23日《條例》正式刊憲生效。歷時26年8個多月後，長期困擾香港社會的《基本法》第23條立法終告圓滿完成。這是一件振奮人心的喜事。這次立法的重大現實意義和長遠影響，以及它在法理邏輯、條文內容、制定程序等方面所呈現的特點和蘊含的政治、法律智慧，都值得我們深入思考、研究和總結。今天，全國港澳研究會專門組織召開關於《維護國家安全條例》的學術研討會，以學界獨特的方式為之喝彩，用專業的智慧為其更好落地實施貢獻力量，十分及時，很有意義。夏寶龍主任對這次研討會非

常重視，特別囑托我，代為轉達他對各位專家學者的問候。在此，我也代表研究會再次對各位特別是發言嘉賓的積極參與表示歡迎和感謝。

作為一名長期從事港澳工作和港澳研究者，我很高興借此機會先同各位交流一下自己對這次23條立法的幾點看法。

一、23條立法的圓滿完成是香港“一國兩制”實踐進程中的里程碑事件，意義非凡

從香港回歸之日起，23條立法就作為一項憲制責任落在香港特區肩上。但是，如此不言而喻、光榮而神聖的使命卻因為香港特殊的環境而遲遲未能完成，更一度給香港帶來極其嚴峻的局面。此次23條立法是在香港社會、中央政府乃至全國人民的期盼下，是在香港經歷慘痛教訓後，是在香港面臨繁榮發展全新任務之時完成的，是香港特區奉獻給即將到來的回歸27周年和新中國建立75周年的珍貴禮物，非同尋常、意義非凡。《維護國家安全條例》通過當天，中央港澳工作辦公室便在祝賀長文中指出其“在新時代新征程‘一國兩制’事業發展進程上具有重要里程碑意義”。我理解，其非凡意義主要體現在以下三個方面：

一是23條立法的完成，標誌着香港特區維護國家安全法律體系的建成和香港“一國兩制”法律秩序建構的完成，為“一國兩制”行穩致遠提供了更加堅實的制度保障。23條立法是中央基於對香港特區的充分信任而賦予特區的一項權力和重大憲制責任。但此項立法長期缺位。眾所周知，2019年“修例風波”暴露出特區維護國家安全的重大風險和維護國家安全法律制度的巨大缺口。中央果斷通過“決定+立法”的方式制定實施《香港國安法》，規定特區維護國家安全的基本法律制度和執行機制，推動香港實現由亂到治重大轉折。《香港國安法》並未覆蓋23條規定的全部

危害國家安全的行為和活動，制定實施《條例》，進一步因應特區內外環境的深刻變化和維護國家安全的實際需要健全相應制度機制，填補了香港維護國家安全的漏洞短板，使特區能夠全面有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。23條立法是“一國”原則的重要體現，《條例》和《香港國安法》以及與之相貫通的其他法律共同構成香港維護國家安全的法律體系，也標誌着“一國兩制”法律秩序建構的完成，夯實了“一國兩制”的制度基礎，必將更有力保障“一國兩制”行穩致遠。

二是23條立法的完成，標誌着香港社會在這一長期困擾香港、制約香港發展的重大問題上的爭議畫上句號，香港自此可輕裝上陣，聚精會神拼經濟、謀發展、促民生。早在2003年，香港特區便啓動了23條立法工作，由於反中亂港勢力和外部敵對勢力的阻撓破壞，有關草案以“撤回”告終，23條立法自此被擱置。然而，有關23條立法的爭論從未停息，更與香港政制發展問題交織，引發社會紛爭撕裂。反中亂港勢力和外部敵對勢力極力“妖魔化”23條立法，使其成為不少市民的“心魔”。這種錯綜複雜的內外社會政治環境，使歷屆特區政府對23條立法“心有餘而力不足”，甚至有人避之唯恐不及。圍繞23條立法加上政制發展問題的紛爭矛盾乃至社會撕裂，極大掣肘特區政府施政、惡化行政立法關係，使得政府和社會都難以集中精力去發展經濟、改善民生。此次立法的順利完成不僅結束了香港社會在這一重大政治法律問題上的長期爭議，也用結果證明香港已經凝聚起維護國家安全、聚焦經濟社會發展的強大社會共識，必將有力推動香港加快由治及興的鏗鏘步伐。

三是23條立法的完成，有利於香港實現更高質量發展和更高水平開放，為強國建設、民族復興發揮更大作用。“一國”原則愈堅固，“兩制”優勢愈彰顯。《條例》制定實施之後，美西方外部勢力在港干預滲透和實施以港遏華戰略的空間將進一步被壓縮，

美方在中美博弈中肆意操弄香港這顆“棋子”將遭到更大的阻力和反擊。有了《條例》築起的更牢固的“一國”基礎，香港就有了更完備的憲制秩序和法律秩序，就能夠更加自信、更加安全地打開大門，同世界各地開展更廣泛、更緊密的交流合作，更好鞏固和展現香港的獨特地位和優勢。有了《條例》帶來的更強更可預期的法治確定性和社會穩定性，香港就有了更好更可預期的營商環境和發展條件，來自世界各地的企業和人才就能夠更有信心在香港投資、營商、工作和生活。加上中國式現代化建設紮實推進特別是國家“十四五”規劃、粵港澳大灣區建設、高質量共建“一帶一路”等重大戰略深入實施為香港注入的強勁發展動能，香港定能在國家對外開放和民族復興進程中發揮更大作用。

二、此次23條立法呈現鮮明特點，體現了“一國”與“兩制”的高度有機結合

此次23條立法立足香港發生深刻變化的內外環境，着眼依然艱巨複雜的維護國家安全任務，建基於深厚的普通法傳統特色，發揮了香港特區當家人的積極性主動性創造性，達到了高質高效的立法效果，實現了“一國”與“兩制”的高度有機結合，是“一國兩制”實踐的成功範例。整個立法工作具有以下鮮明的特點。

一是充分反映客觀實際和需要，彰顯強烈問題導向和目標導向。在維護國家安全問題上，我想香港的客觀實際和需要主要有這幾個方面：首先也是最大的一點就是，香港是國家的一個地方行政區域，因此在維護國家安全的基本理念、制度內容上應與國家保持一致。將維護國家主權、安全和發展利益作為“一國兩制”最高原則寫入《條例》，引入體現總體國家安全觀的我國《國家安全法》關於“國家安全”的定義，參考使用我國《保守國家秘密法》對“國家秘密”的定義等，就是充分體現。其次是香港實行普通法制度。《條例》在立法方式、體例、內容、語言等涉及立法的各

個方面，都充分體現了普通法的特點（下面我將把它作為一個特點專門闡述）。再次是“修例風波”、《香港國安法》實施以及國際形勢特別是地緣政治變化反映出的維護國家安全風險漏洞短板。針對這些，《條例》規定了危害國家安全的破壞罪、境外干預罪和針對危害國家安全的潛逃者的措施等，細化完善了《香港國安法》的程序性、機制性規定，強化了有關程序規定的可操作性和防範制止懲治效果效率。還有，就是高度自由開放的社會文化氛圍。鑒此，在多項罪行條文中引入了公眾利益辯護等免責辯護條款。

二是充分反映普通法傳統和特點，體現濃厚“港言港語港味”。《條例》採用普通法制度下常用的法律草擬方式和習慣訂立，充分吸收香港社會熟悉的現行法律規定，條文按現行普通法慣常用語編寫，內在邏輯嚴謹，規定具體明確，詳細清晰、不厭其煩。比如，除了實體罪行、程序性機制性規定外，還規定了弁言、導言和“相應修訂”等；幾乎每部分乃至每分部都有大量就關鍵用語和概念的詳細釋義，包括清楚訂明“國家秘密”的7個範疇；關於每項罪行均清晰訂明犯罪意圖和具體行為等構成要素，並就有關罪行可適用的例外情況及免責辯護作清楚規定；刑罰制定方面採用普通法一貫做法訂立具有阻嚇力的最高刑罰，而不規定最低刑罰；在程序性規定方面更是充分體現了普通法重視程序和法院角色的特點，在調查、起訴、審判和刑罰執行各環節予以清晰規定等。與此同時，條例積極借鑒其他國家特別是普通法國家同類立法最新成果和有益經驗。比如，“境外干預”“參加或支援境外情報組織，或接受其提供的利益”“危害國家安全的破壞活動”等罪行規定，參考了英國《2023年國家安全法》、澳大利亞《2018年國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法》、新加坡《2021年防止外來干預（對應措施）法》等；借鑒美國、英國、澳大利亞、加拿大等多國維護國家安全法律有關域外效力的經驗，規定了基於屬人管轄、保護管轄等原則的域外效力。通過這些，

使《條例》充滿“港言港語港味”，易於為香港居民和外來投資者所理解和遵守。

三是充分調動各方面積極性，彰顯擔當作為的當家人精神。維護國家安全立法屬於中央事權。授權香港特區就《基本法》第23條規定的危害國家安全的行為和活動自行立法，充分體現中央對“一國兩制”的誠意、對香港特區的信任和對香港普通法的尊重。在中央的信任尊重下，在此次立法的整個過程中，香港社會各界各方面充分發揮當家人的積極性主動性創造性，展現出充分的自覺、高度的認同和堅定的意志，確保了23條立法的順利圓滿完成。特別是，特區政府自覺擔當起第一責任人的角色，積極履行憲制責任，專職部門和主管官員同其他部門和相關人員通力協作、全力以赴，形成有條不紊紮實推進各項工作的強大合力；立法會全力高效開展審議工作，與特區政府充分溝通協調，行政立法朝着同一個目標密切配合；社會各界積極動員起來，形成23條立法“必須立、盡快立”的廣泛共識和主流聲音，為完成立法提供了堅實的社會基礎。這種在“愛國者治港”原則下形成的萬眾一心、眾志成城的嶄新氣象，在香港特區前所未有。

四是充分把握過程和結果的關係，實現高效與高質的完美結合。此次23條立法程序嚴謹規範、公開透明、緊張有序。正式啓動立法程序前，特區政府依例舉行公眾諮詢，期間籌辦了近30場諮詢會，本地和國際各界人士約3,000人次參與。特區政府共收到13,000餘份意見，及時細緻整理並作出針對性回應，然後公諸立法會網站。立法程序嚴格遵循法律規定，條例草案刊憲公布，立法會首讀、二讀、三讀，各個環節全部履行，合理合法。特別是，法案委員會連續7天密集審議，在保時的同時保質保量，多項單一條文審議時間超過1小時，用超過半小時審議的情況更比比皆是；立法會全體會議審議階段，除了立法會主席外，所有88位議員均發言表達意見。據統計，法案委員會連同此前

為23條立法成立的小組委員會共舉行了25次會議，用了近50小時仔細審議每一條文，提出超過1000條問題和意見，產生了91個修正案。這些數字清晰表明，草案審議的絕對小時數並不低（與類似重要法案的實際審議時間相若，而有的法案審議雖延續數月甚至經年，其實有效審議時間未見得多），有關諮詢和審議是充分的，質量是高的。特別是，將上述這些情況放在23條立法歷經26多年準備、醞釀和沉澱，包括香港市民、法律界和學術界的長期關注研究和已有的大量意見成果，以及目睹香港由亂到治重大轉折而形成的盡快完成立法的廣泛社會共識的背景下考量，所謂“無實質意義”諮詢、“立法過快”、審議“走過場”的質疑乃至抹黑顯然是不客觀不公允的。相反，23條立法的完成可以說是高質與高效的完美結合。

三、把握好幾對關係，準確理解掌握《條例》的立法原意，明確未來法律實施及完善的方向

23條立法關乎國家安全，關乎香港法治，關乎香港居民權利自由，關乎香港經濟社會發展，其影響是全面的全方位的。法律的生命力在於執行，《條例》的法律效果和社會政治效果，始終取決於其以後的執行落實情況。此次23條立法妥善處理了幾對重要關係，準確理解掌握《條例》的立法原意，明確未來法律實施及完善的方向，尤為重要。

一是把握好維護國家安全與保護權利自由的關係。應該說，《條例》對上述二者作了適當的平衡兼顧。《條例》明確將尊重和保障人權作為重要原則，保護《基本法》規定的各項權利和自由，《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於特區的有關規定繼續有效。這一立法精神實實在在、具體細緻地貫穿條例的各個部分。《條例》條文規定十分清晰，明確界定罪行要素，精準針對危害國家安全行為，清楚劃分

罪與非罪，並對特定罪行設定了明確的排除事項和免責辯護；《條例》對刑罰根據罪行的輕重按照比例原則作出了規定；《條例》規定了罪刑法定、無罪推定、保障犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人的辯護權和其他訴訟權利、法不溯及既往等原則。《條例》對警權行使清晰訂明條件及限制，在賦予警察必要執法權力的同時規定了明確的法定條件、嚴格的審批程序，並施以司法監督。此外，與其他普通法地區相比，《條例》採用的是更高的人權保護標準。比如，沒有賦予一定級別以上的警員直接指令限制被羈留者諮詢律師的權力（英國《2023年國家安全法》規定），而須向裁判官申請手令；為與國家秘密相關的罪行設立基於“公眾利益”的免責辯護（英美均未設立基於“公眾利益”的免責辯護）等。未來執法需要根據案件的具體情況和香港社會面臨的國家安全風險做好維護國家安全和保護權利自由的平衡。

二是把握好維護國家安全與促進經濟社會發展的關係。安全是發展的前提，發展是安全的保障。《香港國安法》制定實施前後的各種經濟數據（如財富管理總值和銀行存款增加，港元匯率持續走強，恒生指數和港股總市值上漲等）表明，《條例》必將進一步增強香港社會政治環境的確定性和穩定性，有利於增強投資者的信心。在這個基本判斷下，《條例》在維護國家安全的同時，充分考慮和尊重“一國兩制”下香港享有的特殊地位。《條例》弁言明確規定，立法除了維護國家安全，還必須“確保特區內的財產和投資受法律保護，保持特區的繁榮和穩定”。從內容上看，《條例》充分考慮了香港國際金融、航運、貿易中心運作和拓展暢通便捷國際聯繫的需要，沒有對言論、新聞、資訊、結社等自由施加不必要的限制，以確保其實施不影響商業諮詢、市場調查等活動的正常開展和資訊的自由流通。以傳媒及社交媒體為例，與美國直接出台針對Tiktok的法案相比，《條例》沒有禁制任何社交媒體，而僅針對有人利用或濫用社交媒體散播傷害或危及國家安

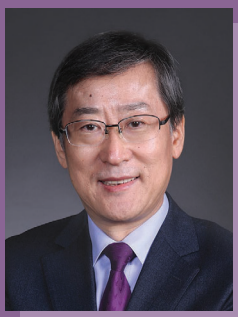
全的言論。《條例》還充分考慮了保護在港金融、傳媒等各類非政治性組織的正常商業行為和國際交往需要，對境外干預罪設定了較高的入罪門檻，並為有關機構和組織提供明確的行為指引，為香港營造更穩定、更可預期的營商和發展環境。未來執法要做好維護國家安全和經濟社會發展的平衡，就要深刻理解有關規定的立法原意和深層考慮，結合香港政治經濟社會形勢的實際把握好執法的時度效。

三是把握好維護國家安全的統一性與香港法治體系的特殊性之間的關係。維護國家安全，事關“一國”，屬於中央事權，在維護國家安全上授予特區有關立法權和執法司法權，是“一國兩制”下的特殊安排。因此，香港特區在維護國家安全的基本理念、制度內容上應與國家保持一致。但這並不意味着“一國一制”，在具體設計和規定上特別是程序性安排，香港可以有其“兩制”的特殊性。《條例》實現了用香港自身特有法治體系保障全國統一標準下的國家安全。《條例》採用我國國家法律關於國家安全和國家秘密的定義，與《香港國安法》銜接、兼容和互補。比如，授權行政長官會同行政會議訂立附屬法例以更有效實施《香港國安法》和全國人大常委會釋法有關國安委權力的規定，明確任何人在執行法定職能時須尊重並依法執行國安委履職時所作的判斷和決定，明確《香港國安法》第四章規定的程序適用於《條例》規定的危害國家安全案件，以及賦權行政長官主動發出證明書認定國家安全和國家秘密問題等。其中，行政長官會同行政會議訂立附屬法例和行政長官發出證明書都體現了香港普通法的特色。與此同時，《條例》充分吸收香港原有法律規定，逾半數罪名是對《刑事罪行條例》《官方機密條例》《社團條例》等本地法例原有規定的適應化和增補，並將普通法的隱匿叛國罪訂立為成文法，充分沿襲香港的法治傳統，《條例》有關辦理危害國家安全案件的程序性規定，則更充分體現了其作為普通法地區的特殊性。可見，

此次23條立法完美實現了維護國家安全的統一性與香港法治體系的特殊性的有機結合，未來《條例》的實施和配套完善仍應做好這方面的結合。

以上是我今天想與大家分享的幾點看法。謝謝大家！

《維護國家安全條例》體現國家安全和人權保障的平衡



全國港澳研究會副會長、中國人民大學
“一國兩制”法律研究所所長、法學院教授
韓大元

築牢國家安全　加快香港由治及興
—香港《維護國家安全條例》學術研討會主旨講話
2024年4月12日

一、尊重和保障人權是《條例》建基的重要原則

2024年3月23日，香港《維護國家安全條例》(以下簡稱“《條例》”)，正式刊憲公布實施。《條例》確立了三項立法原則，即“一國兩制”方針的最高原則是維護國家主權、安全與發展利益、尊重和保障人權與法治原則。其中，尊重和保障人權不僅作為立法原則，也是平衡國家安全和人權保障的基本準則。

《條例》維護國家安全與人權保障之間的平衡，保障香港居民根據《香港基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於特區的有關規定，享有言論、新聞、出版、結社、集會、遊行、示威等各項權利和自由。《條例》在彌補香港特區維護國家安全制度缺口的同時，積極回應香港特區社會各界關於人權保障的合理關切，將尊重和保障人權原則體現在整個《條例》之中，並通過具體條文確立國家安全和人權保障之間的平衡。

二、《條例》確立國家安全和人權保障之間的平衡

第一，《條例》清晰地明確了國家安全的定義，為國家安全立法和人們的行為提供合理預期，以防止出現濫用國家安全概念的現象。為了保持國家安全概念的明確性與統一性，《條例》明確引述《中華人民共和國國家安全法》第2條的規定，涵蓋國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。採用國家安全法上的國家安全定義，一方面明確了一國的國家安全只有國家統一標準，不能有地方標準；另一方面體現了法律規範的明確性原則。相比之下，英國《2023年國家安全法》並未對何為國家安全做出明確界定。

第二，《條例》以明確的條文表述限定自身適用範圍，堅持普通法慣例，為社會公眾提供了清晰的行為指引。《條例》在罪名、量刑及標準、訴訟程序等規定中也力求尋求國家安全與人權保障的平衡。針對犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人的辯護權和其他訴訟權利，《條例》給予了充分保障，並對特定罪行設定了明確的排除事項和抗辯理由，為言論自由等權利的實現提供充分保障。公眾諮詢期間，有意見提出將維護公眾利益作為非法獲取、管有、披露國家秘密有關罪行的抗辯理由，《條例》第4部在規定涉及國家機密的部分罪行中有條件地引入了這一抗辯理由，有助於在國家安全和公眾知情權之間達成良性平衡。

第三，《條例》針對部分罪行設定了較高的入罪門檻，並就部分執法措施設置了嚴格的適用條件與程序控制，保障正常的商業行為與國際交往活動不受影響。如《條例》第6部在規定境外干預罪時，設定了配合境外勢力、使用不當手段和意圖帶來干預效果三個條件，只有三者全部符合才會觸犯境外干預罪，以免發生誤墜法網的情形。《條例》第7部規定禁止向潛逃者提供資金或處理

資金，但這一措施僅限於金融機構在香港境內的行為。

第四，相較於其他普通法地區的國家安全立法，《條例》在“一國兩制”框架下，發展出安全與人權保障標準之間尋求平衡的新程序和機制。《條例》嚴謹審慎的程序設計限制了執法機關的權力運作，防止公權力濫用。為了國家安全利益，依法適當強化執法權是必要的，但任何公權力，特別是執法權的行使應受到限制，並且執法活動要符合比例原則。根據《條例》第7部的規定，在限制被羈留者諮詢法律代表的權利時，警務人員須向裁判官申請手令。為了應對實施過程中可能遇到的新問題，《條例》第8部規定了行政長官訂立附屬法例的權力，這一權力的行使在程序上也受到限制，在內容上也不得超出《條例》限定的處罰種類及範圍。

第五，在公眾諮詢以及立法會審議時，特區政府積極回應公眾和議員圍繞國家安全與自由關係提出的合理關切，並通過修正案做出必要調整。立法會法案委員會連同此前內委會為《基本法》第23條立法事宜成立的小組委員會共舉行了25次會議，詳細審議每一條文，提出超過1000條問題和意見，形成了91個修正案。如有意見提出將維護公眾利益作為非法獲取、管有、披露國家秘密有關罪行的免責辯護理由。《條例》在規定涉及國家機密的部分罪行中，有條件地引入這一免責辯護理由，有助於實現國家安全和公眾知情權的良性平衡，包括新聞從業者以及科研人員在內的社會公眾將免於誤入法網。有議員針對“披露他人犯叛國罪”，詢問如何處理法律界的保密條款。特區政府官員回應稱，法律服務過程受到法律專業保密權保障以及相關程序限制。

第六，《條例》充分保障在香港的金融、傳媒等各類非政治性組織的正常商業行為和國際交往需要，訂立了清晰的入罪條件，為有關機構和組織提供明確的行為指引。針對大家關注的非法獲

取、管有、披露國家秘密等罪行，《條例》既明確限定了入罪條件，又設定了必要的免責辯護理由，其中並不涉及正常的金融和商業活動。這些規定有助於為香港特區營造更加安定自由的營商環境，提升香港特區對世界各地資金和人才的吸引力。

三、國家安全和人權保障的平衡是全球共同面臨的挑戰

國家安全與人權保障的平衡問題，在世界各國包括普通法管轄區，都屬於有爭議的議題，也都面臨不少新問題。作為“一國兩制”下特別行政區的《條例》，立法過程中並沒有迴避國際社會合理關切，具體條文的設計與原則，充分借鑒外國國安立法經驗，為國際社會研究安全與自由關係提供了來自特別行政區的思考與經驗。國際社會應對此採取客觀、理性的立場，即便對《條例》的一些規定有疑慮、不理解，甚至不認同，也應開展建設性的討論，要相信奉行司法獨立的法官在個案中的獨立裁判能夠保障安全與自由的平衡。

法律的生命在於實施，普通法的生命更在於實踐中不斷創造新的判例。如何尋求國家安全與自由的平衡並不是一個假設的或者理論的問題，要在《條例》實施過程中，特別是在具體的案件中，判斷甚麼樣的國家安全利益受到侵害、甚麼樣的個人自由受到限制、受到何種程度的限制，並在個案解釋中尋求國家安全和權利保障之間的合理平衡。目前，通過《香港基本法》與《香港國安法》的實施，香港法院已經建立了較為成熟的法律解釋方法論，有足夠的司法經驗適用本地《條例》，對此我們應該有足夠的信心。

今年是“國家尊重和保障人權”入憲20周年，探討《條例》中體現的尊重和保障人權原則，有助於我們重溫人權概念入憲的意義，有助於形成基於人權保障的社會共識，有助於推動中國人權事業的發展。

《維護國家安全條例》的意義和影響

香港大學法律學院
鄭陳蘭如基金憲法學講座教授
陳弘毅

《明報》2024年3月27及28日

在香港和國際上引起廣泛關注的《基本法》第23條立法 —《維護國家安全條例》(以下簡稱《國安條例》)— 終於在3月19日立法會三讀通過，並在3月23日刊憲實施。本文將對其憲制意義和實際作用或影響，作初步的探討。

《基本法》第23條要求香港特別行政區自行立法禁止叛國、分裂國家、顛覆、煽動叛亂、竊取國家機密等共七方面的行為，其宗旨是立法去維護國家安全。《基本法》設有中央把全國性法律適用於特別行政區的安排，例如中國的《國籍法》、《國旗法》等法律，便是適用於香港的。

但是，《基本法》在立法時認為，中國內地的關於保障國家安全的法律並不適宜直接在香港實施。中國內地實行的是社會主義制度，其保障國家安全的法律包括《刑法》中關於「反革命罪」的規定；香港特別行政區實行資本主義制度，所以把「反革命」這類

罪行引進香港法律並不合適。因此便有第23條關於香港自行立法保障國家安全的規定。

在2002年秋天，特區政府開展第23條立法的諮詢，並在2003年初向立法會提交《國家安全（立法條文）條例草案》。眾所周知，這個立法項目在當年「七一大遊行」之後被擱置。第23條立法被「反對派」妖魔化，不少市民都被誤導，以為這立法通過後，港人便會失去很多其原有的人權和自由。這種妖魔化的後果，是董建華先生之後的歷任特首都沒有把第23條立法列為應優先處理的事項。而由於其他事項繁多，所以第23條立法長期被擱置，特區政府長期未能履行其憲制責任。

在關於國家安全立法長期缺位的情況下，香港在2014年出現了「佔中」運動，之後香港的政治和社會衝突進一步惡化，終於釀成2019年的「修例風波」。為了使香港由亂到治，中央採取了果斷的措施，在2020年為香港訂立了《香港特別行政區維護國家安全法》，並在2021年就香港的選舉制度推行改革。

一國兩制法律秩序 在港完成建構

《港區國安法》的制定，並不表示第23條立法便毋須進行。全國人大2020年的有關決定和《國安法》條文本身，都重申香港特別行政區仍須履行第23條立法的憲制責任。這是因為就第23條提到的七方面的問題而言，《國安法》只處理了其中兩方面，即關於分裂國家和顛覆的罪名；《國安法》也設定了另外兩種罪名，便是恐怖活動和勾結外國危害國家安全。但是，就第23條提到的另外五方面的問題，《國安法》並無規定，其用意是留待香港自行立法處理。

由此可見，2024年3月《國安條例》的制定，標誌着「一國兩

制」的法律秩序在香港的建構的完成。一國兩制必須兼顧「一國」和「兩制」，《基本法》第23條是「一國」原則的重要體現，因為它要求香港特別行政區立法保障中國整體的國家安全。第23條立法一日未能完成，一國兩制的法律秩序仍是有所欠缺的。

以上便是《國安條例》的訂立的重大憲制意義。現在我們再來探討這條例的實際作用或影響。以其篇幅來說，這部條例是香港最長的法例之一，它共有190條，長達200多頁。在結構上，《國安條例》分為9個主要部分：(1)導言；(2)叛國等罪行；(3)叛亂和煽動等罪行；(4)與國家秘密和間諜活動相關的罪行；(5)危害國家安全的破壞活動和就電腦或電子系統作出破壞(以下簡稱「破壞罪」)；(6)危害國家安全的境外干預，和對危害國家安全的組織的管制；(7)執法權力及訴訟程序；(8)維護國家安全機制及相關保障；(9)對其他法例的相關修訂。

雖然這部條例篇幅冗長、條文繁多，但相對於英美等大國的關於國家安全方面的立法，香港的這部《國安條例》，仍是相對簡單和容易了解的。下文將會談到《國安條例》如何改變香港原有法律，以及討論這部條例中對於市民日常生活可能造成影響的部分。

首先值得留意的是，《國安條例》的部分內容和罪名不是新創的，而是香港在回歸前的法律已經有的，《國安條例》就這些原有法律規定作出了「適應化」(例如就把保障英王統治的字眼，改為適合回歸之後的一國兩制情況)和增補。這些原有法律中已有的罪名，包括叛國罪和煽動罪(sedition；這兩者均見於《刑事罪行條例》)、與官方機密和間諜有關的罪行(見於《官方機密條例》)，以及對於危害國家安全的社團的管制(見於《社團條例》)。至於《國安條例》中新增的罪名，主要有兩種，便是上述的「破壞罪」和危害國家安全的境外干預罪。此外，《國安條例》上述的第七和第八部分，也是新增的法律規定。

和平時期　叛國罪檢控極罕有

就叛國罪來說，《國安條例》除把原有刑事罪行條例的叛國罪「適應化」之外，也把普通法的隱匿叛國罪訂為成文法（見條例第12條關於披露他人犯叛國罪的規定）。這點曾引起傳媒討論，但我認為市民毋須擔心，因為在和平時期，叛國罪的檢控是極為罕有。叛國主要是指中國公民勾結外國向中國發動戰爭、協助在戰爭中與中國交戰的敵方，或以武力或威脅使用武力去危害中國的主權、統一或領土完整。

《國安條例》中關於煽動罪的規定，基本上是保留了原有刑事罪行條例第9和第10條的煽動罪（包括發表煽動性的言論、沒有合理理由而持有煽動性的刊物等），並對原有條文作出適應化，以關於中國的政權和社會主義制度的字眼，代替原來關於英王的提述。至於對原有條文的補充，主要是說明構成煽動罪的必要元素並不包括被告人煽動他人使用暴力。關於這點，香港高等法院上訴庭今年3月7日在「譚得志案」的判決（[2024] HKCA 231）已經對原有煽動罪作出同樣的解釋，並同時確定煽動罪的立法沒有違反《基本法》的人權保障條款。另外，《國安條例》把煽動罪的最高刑罰由2至3年提高到7年。

對政府提建設性批評　不會構成煽動

我認為在整部《國安條例》中，市民可能最需要留意的，便是這項煽動罪的條文。2020年以來，香港法院已經審理30多宗關於煽動罪的案件，市民需要在其發表言論時留意這方面的法律標準，以免誤墮法網。值得留意的是，原有刑事罪行條例和現在的《國安條例》，都對煽動罪的範圍作出限制（見《國安條例》第23(3)、(4)條），基本上對於政府體制或政府政策的建設性批評和改良建議，是不會構成煽動罪的。煽動罪主要是指煽動對於國

家、政府、立法機關或法院的憎恨或藐視，或煽動不同社群之間的憎恨或敵意。

國家秘密相關罪名設公眾利益辯護

《國安條例》中關於「國家安全」的定義，主要參考和使用了中國內地《國家安全法》對國家安全的理解；而《國安條例》中關於「國家秘密」的定義，則參考和使用了中國內地《保守國家秘密法》對國家秘密的定義。

但是，我認為市民（包括傳媒和學術界）毋須擔心他們會無意中誤墮法網。《國安條例》中的國家秘密，基本上便是內地保守國家秘密法中的國家秘密；而內地的這部法律，設立了關於對文件和資訊的「定密」的非常完備和嚴謹的制度。文件可在「定密」時被確定為「絕密」、「機密」或「秘密」，並予以蓋章，所以一般來說，甚麼是「國家秘密」是顯而易見的。

內地的關於國家秘密的法規，主要針對的是持有或接觸國家秘密的官員和幹部，而不是一般老百姓。一般人民只要不故意竊取國家秘密／機密（「竊取國家機密」便是《基本法》第23條中的用語），或向官員刺探或收買國家秘密，便不會觸犯關於國家秘密的刑法規定。這個基本原則也反映於《國安條例》的相關條文。此外，《國安條例》第30條設有為了「公眾利益」而披露國家秘密的辯護理由，這辯護理由在內地法律中是沒有的。在這方面，香港的關於國家秘密的立法，相對於內地可算較為寬鬆。

如前所述，《國安條例》新設的罪名，包括前述的「破壞罪」（sabotage）和危害國家安全的境外干預罪（foreign interference）。這兩種罪名在英國、澳洲等西方國家也是存在的。這兩項罪名中，破壞罪是較少爭議的。大家都可以看到對破壞活動（如破壞

城市的基礎設施或電子系統)立法的必要性和合理性。至於境外干預罪，社會人士關注到這是否會影響香港作為國際城市的對外交往。

境外干預罪設計關鍵在定義

首先需要指出的是，境外干預罪並不是香港原創的罪名。《國安條例》的境外干預罪條文的起草，參考了英國、澳洲和新加坡的相關法律。境外干預罪大致上是指勾結或配合境外勢力(如外國政府或政治組織、國際組織)，去作出涉及「不當手段」的行為，意圖在香港造成「干預效果」。舉例來說，這「干預效果」包括影響政府政策的制訂或執行、影響立法會或法院的運作等等。我認為這個境外干預罪的設計的關鍵，在於勾結或配合境外勢力的定義和不當手段的定義。

例如，接受境外勢力的指使或資助去作出某行為，便是與其配合。至於甚麼是不當手段，這是更為關鍵的。不當手段有3種，包括(1)構成刑事罪行的行為；(2)一些損害他人的行為，如對他人施予暴力或威脅施予暴力、損毀他人的財產或威脅損毀其財產、使他人的名譽受損或威脅損害其名譽等等；(3)作出「關鍵失實陳述」，即作出虛假或具誤導性的陳述，從而隱瞞當事人正在配合境外勢力而作出有關行為此事實，或隱瞞當事人意圖達至某干預效果此事實。

因此，即使有關人士與境外勢力有些交往，只要他小心避免作出可能有「干預效果」的涉及「不當手段」的行為，便不會觸犯這法規。估計在實踐中，境外干預罪主要是針對外國勢力通過本地人士介入香港政治的情況，一般市民應毋須擔心觸犯此法。

另外，值得留意，《國安條例》關於間諜罪的規定，也有一

項類似境外干預罪的罪名，這便是《國安條例》的第43(3)條。這裏的罪名是勾結境外勢力向公眾發布虛假或具誤導性的事實陳述，並意圖危害國家安全。這項規定主要是針對境外勢力特意通過其間諜在香港發布虛假或誤導性的資訊，從而危害國家安全，一般市民應該不會觸犯此罪。

《國安條例》關於對危害國家安全的組織的管制，基本上是擴大當局在現有《社團條例》下可規管的範圍，除受原有社團條例規管的社團外，其他形式的社會團體或組織，現在也受到《國安條例》的規管。規管的方式，主要是授權當局禁止危害國家安全的組織在香港的運作。相關罪行只適用於在有關組織被當局取締後仍然擔任該組織的負責人，或繼續參與該組織或支持該組織等情況；即使市民在有關組織被取締之前有所參與，只要在其被取締後停止任何與它的交往，便不會犯法。

毋須高估條例對市民生活的影響

由於篇幅有限，本文未能討論《國安條例》的其他方面。總括來說，我認為《國安條例》規管的範圍雖然廣泛，其規管的力度雖然相對嚴厲，但估計《國安條例》生效後，需要根據《國安條例》提出檢控的情況應該是較為罕見，估計案件的數目會少於《港區國安法》實施初期的檢控數字。因為《國安條例》關於甚麼是違法行為的標準，是清晰明確的，市民容易了解和予以遵守；要確保自己不觸犯其中規定的罪行，相信不是困難的事。

我相信絕大部分市民都會自願遵守《國安條例》的規定；我們也毋須高估《國安條例》對於市民日常生活和正常活動的影響。

香港維護國安法律不算特別嚴苛

筆者留意到一些外國政府和外國政客對於《國安條例》的抨

擊；我認為很多這類的評論，是有欠公允的。每個主權國家都需要保障其國家安全，以免受外國侵略、顛覆或欺負。每個國家和地區都有理由及權力，去立法保障其國家和社會的安全。類似《國安條例》和《港區國安法》的法律，在西方國家也是普遍存在的，嚴厲的國安法比比皆是。從比較法的角度看，在一國兩制下香港特別行政區的關於維護國家安全的法律不算特別嚴苛，而且比不少西方大國的國安法相對簡單。

我們反對一些西方政客自以為是的雙重標準，一方面重視自己國家和民族的國家安全的保障，另一方面卻認為他國保障其國家安全便是侵犯其國民的人權。為了一個國家、一個民族在充滿競爭、風險及危機的當今世界的生存和發展，國民遵守本國維護國家安全的法律，責無旁貸。公理自在人心，市民的眼睛是雪亮的，能分辨出哪些資料和意見是戴着有色眼鏡的、偏頗的和具誤導性的。

國安囚犯一般不應減刑

全國人民代表大會常務委員會
香港特別行政區基本法委員會前副主任
譚惠珠

《星島日報》2024年3月27日

維護國家安全條例(《國安條例》)生效後，一位名馬俊文因干犯《香港國安法》第21條煽動他人分裂國家罪被判監五年的人士，未能提早獲釋。香港政府和立法會因應新訂立的《國安條例》也同時對監管釋囚條例(第475章)、監管釋囚規例(第475章，附屬法例A)、長期監禁刑罰覆核條例(第524章)和監獄規則(第234章，附屬法例A)作出了修訂，如某囚犯是因被裁定犯危害國家安全的罪行而服刑，則除非署長信納該囚犯獲得減刑或提早釋放，不會不利於國家安全，否則該囚犯不得獲得減刑或其個案不得獲轉介予相關委員會考慮或覆核。有關規定適用於所有因被裁定犯危害國家安全的罪行而正在服刑的囚犯，不論該囚犯的刑罰是在有關修訂生效之前、當日或之後判處。

這些新的規定並非懲罰性措施，它沒有增加被判的刑期，沒有非法羈押影響人權的問題；亦不影響已經被提早釋放的人士，因此，沒有引起所謂「追溯力」的問題。

香港的法律，從沒有給予囚犯必然權利獲得減刑或提早釋

放；囚犯服滿刑期才出獄本是道理。法例下的減刑或提早釋放機制，只是為鼓勵囚犯勤奮及行為良好而設立，署長准予囚犯減刑的酌情權，必須根據相關法例及法律的規定行使。而就被裁定犯危害國家安全罪行的囚犯而言，則應該先決定其獲釋是否不會不利於國家安全。

對是否提早釋放囚犯的新規定，其實是與《香港國安法》有關保釋的安排的處理辦法是一致。《國安法》第四十二條第二款規定「對犯罪嫌疑人，被告人，除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為的，不准予保釋。」香港終審法院在拒絕黎智英保釋申請案中曾指出：法官必須首先決定有沒有「充足理由相信被告人不會繼續實施危害國家安全行為」。如果法官認為沒有充足理由相信被告人不會繼續實施危害國家安全行為，便應拒絕保釋申請。這顯然是更嚴格的保釋條件，可見涉及危害國家安全的案件，須有更嚴緊的處理。

馬俊文的情況是有關提早釋囚的問題，他是已經被公開審判和定罪的人士，與「無罪推定」的原則無關；他本來就沒有必然的減刑或提早釋放的權利，而是由懲教署署長酌情處理，若不獲提早釋放，亦仍然符合他被判入獄的刑期。

危害國家安全是嚴重的罪行，因此被判入獄的人，理應按判決服滿刑，在懲教署署長信納提早釋放他不會不利國家安全時，才考慮是否提早釋放。

授權特首訂立附屬法例 有助全面防範國安風險

江樂士資深大律師

《點新聞》2024年3月19日
（原載英文《中國日報》2024年3月19日）

3月14日，特區政府在立法會法案委員會審議《維護國家安全條例草案》時提出多項修正案，亮點之一是授權行政長官會同行政會議可為維護國家安全所需，訂立附屬法例。

行政機關獲授權可因應維護國家安全之需而訂立附屬法例，有助於特區執法當局更有效地實施《維護國家安全條例草案》、《香港國安法》，以及全國人大常委會對《香港國安法》第14條和第47條所作出的釋法。

但行政長官會同行政會議只能在某些特定的情況下行使此權力，不會逾越立法會授權的範圍。

政府解釋，立法機關授權行政機關為更有效地實施主體法例的規定而制定附屬法例，是普通法制度下行之已久的做法，不乏先例。

例子之一是《中國國籍（雜項規定）條例》第6條，授權入境處處長制訂條例以便《中華人民共和國國籍法》的條文在香港特別行政區能夠「更有效地執行」。

例子之二是前特首林鄭月娥在2019年動用《緊急法》來應對「黑暴」示威者以口罩掩飾身份。《緊急法》第2條授權行政長官會同行政會議在緊急情況或危害公安的情況出現時，「訂立任何他認為合乎公眾利益的規例」。反對派當時對循此途徑制定的《禁蒙面法》提出司法覆核，但最終終審法院裁定該法例合憲。

由此可見，立法會授權行政長官訂立附屬法例並非無例可循，在其他普通法地區也不乏相關先例。

然而，行政長官不能憑空頒布附屬法例，而所訂立的附屬法例及其賦予行政長官的權力均須經立法會審議。這意味着立法會對附屬法例有最終決定權。

行政長官在行使訂立附屬法例的權力時，必須顧及《香港國安法》的規管範圍。《香港國安法》第11條規定，行政長官應當就特區國家安全事務向中央人民政府負責，第13條規定行政長官擔任維護國家安全委員會主席。有見及此，由行政長官決定在甚麼情況下制定哪些附屬法例，最適合不過。

行政長官在維護國家安全方面發揮舉足輕重的作用。由他主持的國家安全委員會負責「制定香港特別行政區維護國家安全政策」、「推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設」以及「協調香港特別行政區維護國家安全的重點工作和重大行動」等等。考慮到上述職責，授權行政長官頒布附屬法例的做法符合《香港國安法》對行政長官設定的職責要求。

然而，倘若行政長官做法越界，外界大可向法庭提出申訴，

就像當初反對派嘗試推翻《禁蒙面法》一樣，只不過最終反對派被判敗訴。若果有人認為附屬法例超越主體法例所規管事宜的範圍，他也可以提出司法覆核，交由司法機構裁定附屬法例有否越界或違憲。

違反附屬法例的建議最高刑罰為七年監禁和五十萬元罰款。最高刑罰雖然嚴厲，但絕少會被動用。為刑罰設立上限，只是為了阻嚇意圖犯法的人士。例如，販毒、強姦和搶劫的最高刑罰是終身監禁，但近些年來法庭的相關量刑並沒有達到最高刑罰。即使罪行性質嚴重，被告的判刑一般也遠低於最高刑罰。

頒布附屬法例涵蓋「執行細節」和「行政事宜」的權力，賦予行政長官合適的法律工具，以便在國家安全受威脅時作出有力應對。與《緊急法》一樣，設立機制讓特首及時應對突如其來的國安威脅，無疑合乎公眾利益。

因此，授權特首頒布附屬法例是防患於未然，旨在填補潛在的國安法律漏洞，這項安排不但合理合憲，也具前瞻性，值得歡迎。

附錄

附錄1

全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條和第四十七條的解釋

(2022年12月30日第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議通過)

第十三屆全國人民代表大會常務委員會第三十八次會議審議了《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》。國務院的議案是應香港特別行政區行政長官向中央人民政府提交的有關報告提出的。根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第六十五條的規定，全國人民代表大會常務委員會對《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條和第四十七條規定的含義和適用作如下解釋：

一、根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條的規定，香港特別行政區維護國家安全委員會承擔香港特別行政區維護國家安全的法定職責，有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定，工作信息不予公開。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，具有可執行的法律效力。香港特別行政區任何行政、立法、司法等機構和任何組織、個人均不得干涉香港特別行政區維護國家安全委員會的工作，均應當尊重並執行香港特別行政區維護國家安全委員會的決定。

二、根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第四十七條的規定，香港特別行政區法院在審理危害國家安全犯罪案件中遇有涉及有關行為是否涉及國家安全或者有關證據材料是否涉及國家秘密的認定問題，應當向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力。

三、香港特別行政區行政長官依據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十一條的規定於11月28日向中央人民政府提交的有關報告認為，不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人可能引發國家安全風險。不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，屬於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第四十七條所規定的需要認定的問題，應當取得行政長官發出的證明書。如香港特別行政區法院沒有向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，香港特別行政區維護國家安全委員會應當根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。

現予公告。

附錄2

關於《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》的說明

(2022年12月27日在第十三屆全國人民代表大會常務委員會
第三十八次會議上)
國務院港澳事務辦公室主任　夏寶龍

委員長、各位副委員長、秘書長、各位委員:

我受國務院委託，現對《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》作以下說明。

一、背景情況

2020年6月30日，第十三屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議通過《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“香港國安法”)。香港國安法實施以來，香港特別行政區(以下簡稱“香港特區”)行政機關、立法機關、司法機關落實維護國家安全責任，認真執行香港國安法，防範、制止和懲治危害國家安全犯罪，推動香港局勢實現由亂到治的重大轉折。

二、國務院提請全國人大常委會就香港國安法作出解釋的有關考慮

香港國安法第十一條規定，香港特區行政長官應當就香港特區維護國家安全事務向中央人民政府負責；如中央人民政府提出

要求，行政長官應當就維護國家安全特定事項及時提交報告。依據上述法律規定，國務院於2022年11月26日向李家超行政長官發出公函，要求行政長官就香港國安法實施以來，香港特區履行維護國家安全職責，包括香港特區維護國家安全委員會（以下簡稱“特區國安委”）工作等有關情況，向中央人民政府提交報告。

11月28日，行政長官李家超向國務院呈報了報告，請求國務院提請全國人大常委會對相關事項作出解釋。

根據香港基本法第四十三條和香港國安法第十一條，行政長官是香港特區的首長，就香港特區維護國家安全事務向中央人民政府負責，行政長官提交報告並提出對香港國安法作出解釋的建議，是適當的。由全國人大常委會對香港國安法有關條款作出解釋，有充分的法律依據和法理基礎，是必要的、適當的：

第一，全國人大常委會依法律程序對香港國安法作出解釋可以規範依香港國安法審理危害國家安全犯罪案件的司法程序，強化特區國安委的權力和責任。

第二，具有堅實的法理基礎和充分的法律依據。憲法第六十七條第四項規定，全國人大常委會負責解釋法律。香港國安法第六十五條規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”香港國安法是全國人大常委會根據全國人大的授權制定、列入香港基本法附件三、在香港公布實施的全國性法律，其解釋權專屬全國人大常委會。全國人大常委會的法律解釋同香港國安法具有同等效力，香港特區法院在審理案件時必須遵從。

第三，具有牢固的社會基礎。香港回歸以來，全國人大常委會五次解釋香港基本法，在釋法程序和形式上積累了成熟的經驗，全國人大常委會有關釋法內容已成為香港特區法律制度的重

要組成部分。

三、具體釋法請求

為釐清香港國安法的原意，特提請全國人民代表大會常務委員會對香港國安法第十四條、第四十七條作出解釋，明確特區國安委承擔香港特區維護國家安全的法定責任，有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定；不具有香港特區全面執業資格的海外律師擔任國家安全案件的辯護人或者訴訟代理人可能引發國家安全風險，屬於香港國安法第四十七條所規定的需要認定的有關行為，應當取得行政長官發出的證明書；如香港特區法院沒有提出並取得行政長官發出的證明書，特區國安委應當根據香港國安法的規定履行法定職責，對該等情況作出相關判斷和決定。

全國人大常委會對上述法律條款作出解釋，將明確特區國安委在涉及國家安全問題上的判斷權和決定權，有利於維護行政主導，支持行政長官依法履職，並為將來處理類似問題建立機制。

我的說明完了，請審議。

附錄3

全國人民代表大會憲法和法律委員會對《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》的審議意見

(2022年12月27日)

全國人民代表大會常務委員會：

《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》，已於近日由國務院提請全國人大常委會審議。國務院提出，香港特別行政區行政長官於2022年11月28日向國務院呈報了《關於黎智英案所涉香港國安法有關情況的報告》，建議提請全國人大常委會對香港國安法有關條款作出解釋，闡明沒有本地全面執業資格的海外律師參與國安案件是否符合國安法的立法原意和目的。國務院研究認為，該報告提出的有關問題關係到《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》的正確實施，根據憲法和香港國安法有關規定提請全國人大常委會對香港國安法有關條款作出解釋。

憲法和法律委員會認為，當前香港社會對於海外律師能否參與國安案件、香港國安法如何適用等問題產生了重大分歧。為了及時妥善解決香港國安法實施中遇到的問題，全國人大常委會根據憲法和香港國安法有關規定，對香港國安法有關條款作出解釋，闡明有關條款的含義，明確解決有關問題的方式和路徑，確保香港國安法全面準確貫徹實施，切實維護憲法和香港基本法確定的特別行政區憲制秩序，切實維護國家主權、安全、發展利益，是必要的、恰當的。

憲法和法律委員會建議，將該議案（包括釋法案文建議稿和關於議案的說明）列入十三屆全國人大常委會第三十八次會議議程，並根據常委會組成人員的審議意見和各方面的意見，對解釋草案進行修改完善後，依照法定程序作出相應解釋。

附錄4

全國人民代表大會憲法和法律委員會對《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的釋法案文（建議稿）》審議結果的報告

(2022年12月30日)

全國人民代表大會常務委員會：

本次常委會會議於12月27日下午對《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》進行了分組審議。普遍認為，當前香港社會對於沒有本地全面執業資格的海外律師能否參與國安案件、香港國安法如何適用等問題產生了重大分歧，全國人大常委會根據憲法和香港國安法有關規定，對香港國安法第十四條和第四十七條作出解釋，闡明有關條款的含義，明確解決有關問題的方式和路徑，對及時妥善解決香港國安法實施中遇到的問題，確保香港國安法全面準確貫徹實施，維護憲法和香港基本法確定的特別行政區憲制秩序，維護國家主權、安全、發展利益，是必要的、恰當的。作出這一解釋是全國人大常委會貫徹依法治港、堅持和完善“一國兩制”制度體系一項重要舉措。國務院提出的釋法案文建議稿是可行的，能夠有效解決法律實施中遇到的有關問題，贊成本次常委會會議作出相關解釋。同時，有些常委會組成人員和列席人員還提出了一些修改意見和建議。

憲法和法律委員會於12月28日上午召開會議，逐一研究了常委會組成人員和列席人員的審議意見，對釋法案文建議稿進行了審議。國務院港澳事務辦公室有關負責同志列席了會議。憲法和法律委員會認為，釋法案文建議稿是可行的，同時，提出以下修改意見：

一、有的常委委員提出，在釋法案文建議稿第一自然段結尾增加“國務院的議案是應香港特別行政區行政長官向中央人民政府提交的有關報告提出的”。憲法和法律委員會經研究認為，增加有關內容，有助於明確國務院議案提出的背景和來由，說明全國人大常委會本次解釋香港國安法是有實際需要的，具有現實針對性，建議採納這一意見。

二、有的常委委員提出，將釋法案文建議稿第二條中的“應取得行政長官就該等問題發出的證明書”修改為“應當向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書”，可以進一步明確香港國安法第四十七條的含義。憲法和法律委員會經研究，建議採納這一意見。

三、有的常委委員提出，釋法案文建議稿第三條中的“上述認定的問題”一句的表述不甚清晰，結合行政長官提出的有關報告，建議將這一句修改為“不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，屬於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第四十七條所規定的需要認定的問題”。憲法和法律委員會經研究，建議採納這一意見，對有關表述作出修改完善。

此外，根據常委會組成人員的審議意見，還對釋法案文建議稿作了一些文字表述修改。

根據常委會組成人員的審議意見，憲法和法律委員會建議有關方面指導督促香港特別行政區儘快落實《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第七條規定，完成有關維護國家安全立法，完善本地相關法律。

憲法和法律委員會已按上述意見提出了全國人民代表大會常務委員會關於《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條和第四十七條的解釋（草案），建議本次常委會會議審議通過。

解釋草案和以上報告是否妥當，請審議。

附錄5

全國人大常委會法制工作委員會負責人就《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》答記者問

(2022年12月30日)

12月30日下午，十三屆全國人大常委會第三十八次會議表決通過了《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》。這個法律解釋出台的背景目的、法律依據和主要內容是甚麼，有哪些主要考慮？記者就有關問題專訪了全國人大常委會法工委負責人。

記者問：香港社會和內地公眾都關注人大釋法，請介紹全國人大常委會作出關於香港國安法有關條款解釋的背景目的、法律依據和主要內容。

全國人大常委會法工委負責人答：十三屆全國人大常委會第三十八次會議審議了《國務院關於提請解釋〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉有關條款的議案》，國務院港澳事務辦公室負責人受國務院委託對議案作了說明。國務院的議案是應香港特別行政區行政長官向中央人民政府提交的有關報告提出的。全國人大常委會審議認為，當前香港社會對於沒有本地全面執業資格的海外律師能否參與國家安全案件、該等情形下香港國安法如何適用等問題產生了重大分歧。為了及時妥善解決香港國

安法實施中遇到的實際問題，確保香港國安法正確有效實施，切實維護憲法和香港基本法確定的特別行政區憲制秩序，切實維護國家主權、安全、發展利益，對香港國安法有關條款作出解釋，闡明有關條款的含義，明確解決有關問題的方式和路徑，是必要的、可行的。2022年12月30日，十三屆全國人大常委會第三十八次會議經表決通過了《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》並予以公告。

根據我國憲法第六十七條第四項的規定，全國人大常委會有權解釋法律；香港國安法第六十五條明確規定，本法的解釋權屬於全國人大常委會。立法法第四十五條第二款對全國人大常委會解釋法律規定了兩種情形：一是法律的規定需要進一步明確具體含義的；二是法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據的。本次全國人大常委會對香港國安法第十四條和第四十七條作出的解釋，共有一個導語段、三個條文，包括了立法法規定的上述兩種情形。

本解釋第一條進一步明確了香港國安法第十四條規定的含義。根據香港國安法第十四條的規定，香港特別行政區維護國家安全委員會承擔香港特別行政區維護國家安全的法定職責，有權對是否涉及國家安全問題作出判斷和決定，工作信息不予公開。香港國安委作出的決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力。香港特別行政區任何行政、立法、司法等機構和任何組織、個人均不得干涉香港國安委的工作，均應當尊重和執行香港國安委的決定。

本解釋第二條進一步明確了香港國安法第四十七條規定的含義。根據香港國安法第四十七條的規定，香港特別行政區法院在審理危害國家安全犯罪案件中遇有涉及有關行為是否涉及國家安

全或者有關證據材料是否涉及國家秘密的認定問題，應當向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力。

本解釋第三條明確了香港國安法實施中遇到的新情況新問題應當適用的法律依據。香港特別行政區行政長官依據香港國安法第十一條的規定於11月28日向中央人民政府提交的有關報告認為，不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人可能引發國家安全風險。不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，屬於香港國安法第四十七條所規定的需要認定的問題，應當取得行政長官發出的證明書。如香港特別行政區法院沒有向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，香港特別行政區維護國家安全委員會應當根據香港國安法第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。

記者問：行政長官有關報告提出，沒有本地全面執業資格的海外律師參與國安案件是否符合香港國安法的立法原意和目的，而全國人大常委會對香港國安法第十四條和第四十七條作出了解釋，應當如何理解？

全國人大常委會法工委負責人答：以往全國人大常委會的法律解釋，都是按照立法法第四十五條的規定作出的，回答有關“法律的規定需要進一步明確具體含義”和“法律制定後出現新的情況，需要明確適用法律依據”的問題。從我國有關法律規定和全國人大常委會以往釋法實踐情況看，一般不是脫離法律有關條款就某一特定問題是否符合該法律的立法原意和目的作出回應。例如，2016年11月7日，十二屆全國人大常委會第二十四次會議通過《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特

別行政區基本法〉第一百零四條的解釋》，進一步明確了該條規定的有關公職人員“就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區”的含義。

香港特別行政區行政長官依據香港國安法第十一條的規定於11月28日向中央人民政府提交的有關報告認為，不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人可能引發國家安全風險。這是香港國安法實施中遇到的新情況新問題。全國人大常委會法制工作委員會經同中央和國家有關部門研究後認為，香港國安法的有關規定能夠為解決香港國安法實施中遇到的有關問題提供可行的方式和路徑，這主要體現在香港國安法第十四條和第四十七條等規定之中。因而，可以通過全國人大常委會法律解釋來解決香港國安法實施中遇到的新情況新問題。

香港國安法第十二條規定，香港特別行政區設立維護國家安全委員會，負責香港特別行政區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任。香港國安法第十四條規定了香港國安委的法定職責：一是分析研判香港特別行政區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制定香港特別行政區維護國家安全政策；二是推進香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制建設；三是協調香港特別行政區維護國家安全的重點工作和重大行動。因此，對於法律實施中遇到的有關行為是否涉及國家安全以及應當採取何種政策等問題，香港國安委有權作出相關判斷和決定，這是香港國安委履行法定職責的應有之義。

香港國安法第四十七條規定了行政長官證明書機制。香港特別行政區法院在審理危害國家安全犯罪案件中，遇有涉及有關行為是否涉及國家安全的認定問題，或者遇有涉及有關證據材料是

否涉及國家秘密的認定問題，應當向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力。根據本解釋第三條，行政長官報告提出的沒有本地全面執業資格的海外律師參與國安案件是否符合香港國安法的立法原意和目的的問題，實際上是提出不具有香港特別行政區全面執業資格的海外律師是否可以擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或者訴訟代理人的問題，這屬於香港國安法第四十七條所規定的需要認定的問題，應當通過行政長官證明書機制來明確和解決。本解釋進一步明確，如果香港特別行政區法院沒有向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，香港特別行政區維護國家安全委員會應當根據香港國安法第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。香港國安委作出的決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力。

記者問：以往全國人大常委會對香港特別行政區曾有過多次釋法，請問這次關於香港國安法的釋法與以往的釋法相比有哪些異同？如何理解本次釋法的效力？

全國人大常委會法工委負責人答：法律解釋權是全國人大常委會的一項重要職權，憲法第六十七條第四項和立法法第四十五條第一款都作出了明確規定。就香港特別行政區而言，全國人大常委會先後1次解釋國籍法、5次解釋香港基本法，形成了較為成熟的釋法經驗和做法，已經為香港社會各界所熟悉，其效力得到普遍認同。全國人大常委會的釋法是從國家層面解決特別行政區層面難以解決的法律問題，解疑釋惑、息紛止爭，可以起到“一錘定音”的作用，有關釋法內容已成為我國特別行政區法律制度的重要組成部分。我國憲法和有關法律的規定，以往全國人大常委會釋法特別是在香港特別行政區方面釋法的實踐，為本次全國人大常委會作出關於香港國安法有關條款的解釋奠定了堅實的法治基礎，提供了良好的實踐借鑒。

全國人大常委會以往解釋香港基本法和本次解釋香港國安法，都是行使憲法和有關法律規定的法律解釋職權。區別在於：全國人大常委會解釋香港基本法，還需要遵循香港基本法第一百五十八條的規定；而解釋香港國安法遵循的直接依據是香港國安法第六十五條的規定，兩部法律關於釋法的規定有所不同。因此，解釋香港基本法和解釋香港國安法，都屬於全國人大常委會釋法，但不宜簡單等同。

根據立法法第五十條的規定，全國人大常委會的法律解釋同法律具有同等效力。這也就是說，全國人大常委會本次關於香港國安法有關條款的解釋，同香港國安法具有同等效力，可以追溯至法律施行之日。根據香港國安法第六十二條的規定，香港特別行政區本地法律規定與香港國安法規定不一致的，適用香港國安法規定，這同樣適用於全國人大常委會本次關於香港國安法有關條款的解釋。

記者問：行政長官有關報告提出的有關案件聘請海外律師許可問題在香港本地已經完成了相關司法程序，全國人大常委會本次釋法是否會影響香港特別行政區根據香港基本法享有的高度自治權，是否會影響選擇律師的權利和獨立的司法權和終審權？

全國人大常委會法工委負責人答：憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針，堅持和完善“一國兩制”制度體系，必須維護憲法和香港基本法確定的特別行政區憲制秩序，落實中央全面管治權，落實香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。全國人大常委會作為最高國家權力機關的常設機關解釋法律，是行使憲法和有關法律賦予的重要職權。全國人大常委會作出的法律解釋，是為了進一步明確有關法律規定的具體含義和法律制定後出現新情況新問題時適用法律的依據，屬於立法解

釋，屬於國家立法層面的制度規範。全國人大常委會並不直接處理具體司法案件，不同於司法機關在具體案件審理中作出的司法解釋。全國人大常委會本次釋法，有利於釐清有關法律規定的含義和適用法律的依據，及時妥善解決香港國安法實施中遇到的重大爭議問題；對香港居民依法正確行使選擇律師的權利，對香港特別行政區依法正確行使獨立的司法權和終審權，也將帶來正面的、積極的效果，不存在損害香港特別行政區高度自治權問題。

香港國安法第三條第三款明確規定："香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本法和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。"這是香港特別行政區在維護國家安全方面履行憲制責任的必然要求，香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關都應當在行使各自職權中切實履行維護國家安全的法定職責。在香港特別行政區的任何機構、組織和個人都應當遵守香港國安法和香港特別行政區有關維護國家安全的其他法律，不得從事危害國家安全的行為和活動。

還需要指出的是，香港國安法第七條明確規定："香港特別行政區應當儘早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。"這一規定應當認真落實到位。在十三屆全國人大常委會第三十八次會議審議國務院有關議案時有意見明確提出，適應實施香港國安法和維護國家安全的新形勢新要求，香港特別行政區應當及時修改完善本地相關法律，包括《法律執業者條例》等，充分運用本地法律解決香港國安法實施中遇到的有關法律問題。這一意見是有道理的，應當引起有關方面足夠重視。

如欲查閱《維護國家安全條例》立法過程中的主要資料，
請掃描以下二維碼：

保安局的專題網站

立法會會議過程正式紀錄(首讀、二讀及三讀)

立法會《維護國家安全條例草案》委員會專頁

www.doj.gov.hk

www.sb.gov.hk