

# 序言

## —

2019年發生的修例風波給香港的法治秩序、市民的安定生活以及中央與特區關係造成深刻挑戰，也導致中央直接為特區量身定制《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》），並於2020年6月30日開始在香港實施。《香港國安法》對特區維護國家安全法律制度作出重大構建，並積極推動“一國兩制”事業邁入新時期。

《香港國安法》是一部極為特殊的法律，它兼具實體法、程序法與組織法特點。自1997年香港特別行政區成立以來，已經有一系列象徵國家主權統一或處理超出特區自治範圍事務的全國性法律在香港實施（根據香港基本法第18條）。這些法律之引入香港特區法律體系，符合“一國兩制”政策的原初意圖，也遵循了香港基本法所定下的程序與標準。因此，全國性法律早已成為香港回歸祖國之後新憲制秩序的一部分。《香港國安法》同樣屬於全國性法律，然而，它是迄今為止最為獨特的一部全國性法律：從立法的宏觀社會背景來講，《香港國安法》無疑是中央為了因應修例風波、及時彌補特區層面國家安全制度與法律“短板”及漏洞而制定的，是一部專門著眼於香港本地的法律；從立法的程序與依據來講，這部法律是由全國人民代表大會根據憲法與香港基本法作出授權立法之決定（即《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》，2020年5月28日）、再由全國人大常委會依照此決定而制定通過的，而全國人大為治港事務直接援用憲法條文作出立法授權，此前未有先例，這表明《香港國安法》在香港特別行政區公佈實施的法律基礎或憲制基礎不止是香港基本法，這一點尤其值得關注；從法律的內容設計來講，《香港國安法》實際上在通常所謂“基本法23條立法”付之闕如的情況下，先行為特區搭建了一個“防範、制止和

懲治危害國家安全犯罪”的法律框架，這不僅是香港特區前所未見的一套法律制度，也為將來如何完成“23條立法”提出了新的要求與挑戰。

具有上述特殊性的《香港國安法》已經順利落地實施三年了。香港特區執法機關、司法機關以及根據這部法律而創建的新機構（如香港特區維護國家安全委員會、中央人民政府駐香港特區維護國家安全公署）建立了有效運作機制，並依照法律嚴格履行職責。從實際效果來觀察，《香港國安法》的實施已經對香港社會產生了全方位的深遠影響，乃至特區的政治生態也已經發生了深刻改變。可以說，就目前而言，《香港國安法》的立法目標已經初步實現了。

與此同時，從法律層面來看，《香港國安法》的實施仍然引出了很多疑難問題需要研究、探討與解決。通常來講，一部新法律的實施，自然需要學術界對其予以關注、研討，從而為實務部門在執法或者適用法律時遇到的困惑提供解決方案，而結合國家安全立法的特點，我們相信香港法律界更加需要來自學術界——包括內地法學界——的合作。這是因為：首先，《香港國安法》引入了很多具有“中國內地特點”的刑法概念或刑事司法程序概念，這對於辦理國安案件的特區執法部門或司法機關來講，可能是超出他們過往專業訓練範圍的新課題；其次，這部法律也創造了一些既非香港原有法律、也非典型的內地刑法的概念或制度，這不僅讓香港法律界感到陌生，也同樣不為內地法律界或法學界所熟悉，因此需要通過加強兩地溝通、交流、合作來釋疑解惑；其三，由於《香港國安法》在當年的草擬時間較為緊迫以及諮詢期限較短等因素的影響，在實施過程中針對不同的條款出現不同的理解是正常的，需要學界與實務界共同努力，解決對具體案件的處理或有關機構的職能、權限之確定造成的一些困擾。三年來，不論是國安案件大律師專案認許制度所引起的爭議，還是保釋門檻提高所造成的犯罪嫌疑人羈押時長問題，還是是否設立陪審團處理國安案件，又或是相關有罪判決的刑期計算所引發的社會關注，都表明這部法律的實施並不容易，給執法機關、司法機關帶來新問題、新挑戰。

## 二

有鑒於此，我們邀請到熟悉中國內地法律制度、同時也從事香港基本法等香港本地法律研究的一眾專家學者，為《香港國安法》全部條文撰寫了“條文釋義”——這就是現在呈現在讀者面前的這本書，期望能夠解答香港法律界所關注的一些法律問題，從而為他們日常辦理國安案件提供必要的學理參考。

本書作者在闡釋條文含義時，也力求根據具體需要對特定概念、原理、立法目的、政經背景、關聯制度等作出有一定學術意義的討論。如上所述，《香港國安法》既引入了一些典型的內地法律概念，也創造了一些全新概念。在涉及內地既有法律概念或制度時，釋義會遵從內地的權威、通行學說，以作出簡明、準確的介紹為宗旨；在遇到既非內地、也非香港原有的新詞彙或新概念時，釋義將兼採立法目的與香港本地刑法制度等進行適度的學術分析，以供讀者參考借鑒。

這本“法律釋義書”的主要讀者群將是法律界人士（“法律人”），這包括但不限於政府執法人員、律政司檢控官、法官及其他司法人員、大律師及事務律師，還應該包括法律院系師生，等等。與此同時，政府公職人員也應該有興趣學習瞭解該書內容。

本書的編寫方式是以每一個條文為單位的。《香港國安法》一共有 66 個條文，所以釋義文也按照法條順序，包含 66 篇。法條原文 + 釋義文，共同構成一個條文釋義單元。而各篇釋義文盡量統一按照包含以下內容模塊的方式進行撰寫：（1）條文背景及目的；（2）條文含義；（3）條文實施情況（包含相關案件）；（4）與條文相關的重要學術觀點。由於《香港國安法》不同條文的屬性、作用及其語句構造不同，所以有些條文的釋義文無法、也沒有必要一定包括上述全部四類內容，我們會根據條文的具體規範結構，來選擇合適的釋義形式。這一點請讀者留意。

總體而言，我們認為這本《〈香港國安法〉逐條釋義》具有三個方面的特點：

第一，完整性。這是指，本書是涵蓋《香港國安法》全部條文的學術釋義，力求為所有相關機構的專業人員或辦案人員提供一幅全景式的法律制度圖景。

第二，針對性。本書寫作團隊由內地、香港知名法學專家組成，他們都對“一國兩制”政策以及香港特區法治運作長期關注，且素有研究。我們的寫作原則是，將這部法律置於香港特區憲制架構與法律環境之中進行解讀、分析，所以本書在現實針對性和實用性方面相較於其他單純介紹中國內地刑法制度的出版物更具特色。

第三，學術性。不論對香港特區或是中央而言，《香港國安法》都是新鮮事物，如何在堅持“一國兩制”原則的前提下正確實施這部法律，有待研究的問題還很多。這裏值得注意的是，本書既不是案例彙編（law report），也不是純粹理論演繹，而是對法律條文之適用可能遭遇的疑問準備一些“可供選擇的釋義方案”。因此，釋義文的內容具有一定開放性，以便包容不同法律傳統之下的知識、視角與方法，更好地發揮啟發與參考的功能。

本書的編寫與出版得到了香港城市大學法律學院“《香港國安法》在香港特別行政區的實施：在地化、協同與整合”研究計劃的支持，本計劃由清華大學（香港）教育基金會胡寶星香港基本法專項基金提供資助。山東大學法學院馮俊偉教授、武漢大學法學院蔡穎博士作為中國內地刑事訴訟法及刑法專家，對本書初稿部分相關內容提出了不少寶貴意見，在此特致謝忱。香港大學法律學院博士候選人楊雨晨先生協助完成了本書的文字整理與修訂工作，同樣表示感謝。感謝三聯書店（香港）有限公司總編輯周建華博士的熱情支持，感謝責任編輯蘇健偉先生專業、精細的編輯工作。然而，本書仍可能存在許多疏漏與不足之處，我們誠摯歡迎廣大讀者不吝賜教。

## 四

本書的寫作分工如下：

韓大元 第 1-2 條

朱國斌 第 3 條

楊曉楠 第 4-5 條，第 55-56 條，第 59-61 條

陳佩彤 第 6 條，第 12-15 條

付 婧 第 7-11 條，第 31-32 條

黃明濤 第 16-19 條，第 29-30 條

朱世海 第 20-23 條，第 63-66 條

劉海林 第 24-28 條

章小杉 第 33-35 條

謝 宇 第 36-39 條

曹旭東 第 40-47 條，第 62 條

王建學 第 48-54 條

鮑文強 第 57-58 條



韓大元

朱國斌

黃明濤

2023 年 5 月 30 日

**第十六條** 香港特別行政區政府警務處設立維護國家安全的部門，配備執法力量。

警務處維護國家安全部門負責人由行政長官任命，行政長官任命前須書面徵求本法第四十八條規定的機構的意見。警務處維護國家安全部門負責人在就職時應當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，遵守法律，保守秘密。

警務處維護國家安全部門可以從香港特別行政區以外聘請合格的專門人員和技術人員，協助執行維護國家安全相關任務。

本條是設立香港特區警務處維護國家安全部門（以下簡稱“警務處國安部門”）及其組織人事的規定。

成立專門的國家安全執法機構，是維護國家安全的有力保障，也是世界各個國家或地區的通行做法。港英政府時期，警務處設有“政治部”（Special Branch），承擔情報及反間諜工作，作為英國在香港維護國家安全力量的一環。香港回歸後，原“政治部”不復存在，特區政府警務處的組織架構內並無維護國家安全的專門部門。<sup>1</sup>2019年修例風波以來，大量的示威活動構成對警方執法的巨大挑戰。在中央看來，修例風波中的“反中亂港”勢力具有“暴力對抗警方執法”的暴力性以及“勾結外國和境外勢力”的複雜性，構成威脅國家安全的重大風險，但鑒於香港特區在“維護國家安全的機構設置、力量配備和執法權力等方面存在明顯缺失”，<sup>2</sup>尤有必要加強警務處的執法力量，即成立專門的維護國家安全執法部門。因此，本條對警務處國安部門的設立及相應執法力量作出了規定。本條包括三款規定：

1 2009年特區警隊成立了一支“反恐特勤隊”，部分地起到了維護國家安全的作用。

2 參見全國人民代表大會常務委員會副委員長王晨所作的《關於〈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（草案）〉的說明》。

## 一、設立警務處國安部門

本條第1款規定在警務處內設立專門的國安部門，由特區警察進行相關執法活動。通常來講，世界各國政府的維護國家安全專門部門大多設置在警察部門以外，但《香港國安法》仍將這一任務交予警隊。此種機構設置實際上類似於原港英政府時期的組織安排。具體而言，本款規定可以從以下三個維度予以理解：

第一，設立專門的國安部門是香港特區的法定義務。回歸以來，除基本法的規定以外，中央政府或中央立法並未直接為特區創制政府部門，這是香港特區高度自治權的體現。但是，維護國家安全根本上屬於中央事權，且特區政府在維護國家安全的立法與執法方面有公認的缺失，因而本法特別要求創建處於警務處之內的國安部門。對於香港警務處而言，其應當履行設置此項機構的義務，設立專門的國安部門，並配以人員、資金、裝備設施等方面的支持，使之具備維護國家安全的執法能力。法定義務具有強制性，本條意味著特區政府或警務處無權自行取消或解散警務處國安部門。

第二，警務處國安部門應當依法成立與運作。本法授權設立警務處國安部門，這表明後者在組織上處於法治框架之內，並非某種身處法外之地的“秘密警察”。申言之，警務處國安部門應當嚴格遵照本法以及香港現行法律進行執法，並依法接受監督。警務處國安部門依法設立，但須留意，其並非香港本地所謂的“法定機構”<sup>1</sup>，因而並不具備相對於特區政府或警務處的獨立性，而是設在警務處組織架構之內的專門部門。所以，在組織人事、行動安排、經費預算等各個方面，應當接受警務處及相關上級部門的領導；如無特別規定，規管警務處或警務人員的本地法律或內部守則也應當適用於警務處國安部門。

第三，警務處國安部門的主要功能在於法律執行。從本法為香港特

---

1 按照學者研究總結，香港的“法定機構”是指根據專屬法例成立或定性，受專屬法例約束，依法承擔公共事務管理或服務，獨立於政府運作的法人團體。參見張楠迪揚：《香港法定機構再審視：以內地政府職能轉移為視角》，載《港澳研究》2016年第2期，第83頁。

區創設的維護國家安全機構體系來看，香港特區國安委是一個具有議事、決策、協調職能，並且具有領導地位的機構；而警務處國安部門則負責具體執行，這就包括情報偵搜、辦理刑事案件，以及執行上級部門的決策，等等。警務處國安部門的執法者身份是雙重的，它既在刑事程序中負責具體案件的偵辦，又在非刑事程序中負責更一般意義上的國家安全執法工作。可以認為，特區維護國家安全的執法力量具有很強的統一性、集中性。<sup>1</sup> 警務處國安部門與中央駐港國安公署在刑事案件的管轄權上屬於“或”的關係，只有在本法第 55 條規定的特定情況下國安公署才會取代警務處國安部門成為刑事程序中的執法者。而在非刑事程序中，兩個機構之間則屬於“和”的關係，例如它們可以同時進行情報偵搜的工作。簡而言之，國安公署是中央政府派駐到香港的、處於特區政府組織架構以外的執法力量，它是對特區維護國家安全執法工作的例外、補充和“保險”；警務處國安部門仍是香港地區主要的、日常的國安執法力量。

## 二、警務處國安部門負責人的任命與宣誓

本條第 2 款規定了警務處國安部門的負責人的任命權以及進行就職宣誓的要求。警務處國安部門是香港主要的國安執法力量，該部門負責人的任職資格直接關係到維護國家安全的目標是否能夠在香港得到有效落實。本法頒佈施行之時，香港特區正處於國家安全風險日益凸顯的階段，對於警務處國安部門負責人的任職條件、任命權歸屬、對基本法及特區的忠誠等問題，是立法者予以著重考量的。本款規定可以從以下三個方面予以解讀：

第一，警務處國安部門負責人的任命權屬於行政長官。《香港國安法》向行政長官授予了廣泛而重要的權力。一方面，這是特區“行政主導”政治體制的再次體現與強化，另一方面，則“表明這部法律主要是依靠香

---

1 當然，這也並非說警務處國家安全部門是香港特區維護國家安全的唯一執法力量。其他政府部門，例如海關，在其職責範圍內也可以承擔廣義的維護國家安全職責。

港特區現有政府架構去落實”<sup>1</sup>，而非創建完全獨立的維護國安憲制體系。因此，亦不難理解任命警務處國安部門負責人是行政長官的國安權力之一，而“徵求本法第四十八條規定的機構的意見”（也即徵求國安公署的意見）只是行政長官行使任免權的必要程序，並不等於對行政長官作法律上的權力分割。徵求國安公署意見的制度設計，既在最大限度內尊重了以行政主導為核心特質的特區高度自治，又保證中央政府對國安領域重要人事任命的意見和考量得到行政長官的充分瞭解。

第二，宣誓效忠基本法、宣誓效忠特區是該部門負責人任職的法定條件。基本法第 104 條訂明，香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在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。第 104 條是“愛國者治港”政策的法律化，而《香港國安法》在此處的規定對警務處國安部門負責人也提出了相同的要求。從基本法實施以來有關其第 104 條的實踐、爭議、司法判例以及全國人大常委會的有關釋法與決定來看，<sup>2</sup>“宣誓擁護”、“宣誓效忠”既是程序性、形式性的條件，又是實體性、實質性的要求，並且這項要求的適用範圍已經從基本法第 104 條列舉的特定人員擴展至全體“參選或者就任公職”的人員。<sup>3</sup>

第三，警務處國安部門負責人還應宣誓遵守法律、保守秘密。在基本法第 104 條的基礎上，本款額外增加了部分宣誓內容，即宣誓“遵守法律，保守秘密”。警務處國安部門是依法設立，本法並未將他們置於法外之地。本款增加的這項宣誓內容，首先是一種概括性的、富有誓言色彩的強調及承諾。但同時，“遵守法律，保守秘密”也構成了對國安部門負責人的具體法律要求。該負責人應當嚴格遵守香港特區的法律，並按照特區法律的規定保守秘密。根據本款，負責人所須遵守的法律是指香

---

1 黃明濤：《論〈香港國安法〉之中行政長官的主要權力》，載《法學論壇》2021年第4期，第19頁。  
2 有關爭議及司法判例可見陳浩天選舉呈請案，HCAL 162/2016；全國人大常委會的釋法與決定是指《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》、《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》。  
3 參見本法第6條第3款。

港特區有效施行的全部法律，包括成文法、判例法，也包括經過基本法規定的程序引入本地實施的部分全國性法律。另根據《香港國安法》第65條，全國人大常委會有權解釋本法。若全國人大常委會作出釋法，則釋法成為香港法律的一部分，也是警務處國安部門負責人應予遵守的法律。所須保守的“秘密”應當根據香港特區現行法律的規定而確定。秘密有時可指企業的生產秘密或商業秘密，而公職人員可能受法律規管而不得披露此秘密信息；<sup>1</sup> 秘密亦可指執法部門或人員秘密地進行執法行為的方式，如《香港國安法第四十三條實施細則》附表6“關於進行截取及秘密監察的授權申請的細則”中有關“秘密監察”的規定，即適用於警務處國安部門負責人，該負責人應當保守此項以秘密形式進行的監察行動，不得向被監察目標或公眾作披露。<sup>2</sup>

### 三、授權警務處國安部門聘請非本地人員

第3款授權警務處國安部門聘請非本地人員協助進行執法。一方面，香港自回歸以來長期欠缺國安領域的執法力量，這意味著特區警隊在相關領域的經驗可能存在欠缺，需要尋求“外援”；另一方面，國安領域的犯罪往往存在跨國、跨區域的特質，因而相關領域的執法活動也需要進行跨國、跨區域的合作或協助。本款可以從以下兩方面具體理解：

第一，所聘請的非本地人員應滿足“合格”要求。法定授權往往附有授出一部分的自由裁量權（discretion）與一部分的權力限制條件（restriction），這兩部分共同構成法定授權的內容。本款規定警務處國安部門有權聘請非本地人士協助執法，至於如何選擇合適人選則處於國安部門的自由裁量範圍內。國安部門可以根據自身執行維護國家安全相關任務的需要，酌情選擇相關非本地人士協助。但本款也對所聘請人員提出了“合格”（qualified）之要求，構成了國安部門自由裁量權的限制條件。即，國安部門所聘請的專門人員和技術人員必須具備相關的資質，

1 如《僱傭條例》（第57章）第72A條。

2 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法第四十三條實施細則》（A406A）附表6。

有能力協助維護國安的執法任務；並且，基於“依法行政”的原則，國安部門應當建立必要的審查流程，以確保所聘請人員滿足“合格”要求。

第二，所聘請的非本地人員僅為“協助執行”。本法授權警務處國安部門進行國安領域的執法活動（具體職責可見本法第 17 條），但並未授權國安部門可將執法權力轉授他人或其他機構。根據本款所聘請的專門人員和技術人員，其角色僅為“協助（警務處國安部門）執行維護國家安全相關任務”。這意味著，該等協助人員在香港並無執法權，僅僅是為法定的執法主體提供協助。相關執法活動的權與責，仍集中於警務處國安部門。

