

《維護國家安全條例》—— 落實《基本法》第23條的里程碑

A. 背景

制定《維護國家安全條例》

1. 2024年3月19日，立法會全票通過《維護國家安全條例》。《維護國家安全條例》在2024年3月23日刊憲，並於同日生效。正如行政長官鄭重提到，《條例草案》獲得通過，是香港的“歷史時刻”。《基本法》第23條立法的憲制責任和歷史使命已經完成，“是香港特區共同譜寫光榮歷史的驕傲時刻。”¹

《基本法》第23條和憲制責任

2. 毫無疑問，香港特區在《基本法》第23條下有責任立法禁止危害國家安全的行為或活動。《基本法》第23條以淺白文字闡述這項責任，內容如下：

“香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”（粗體為本文所加）

3. 早在擬備《基本法》第23條初稿階段，基本法起草委員已指出香港特區“作為中華人民共和國的一部份，有義務維護國家的統一和安全。”²基本法起草委員會委員王叔文就《基本法》第23條重申，香港特區是中華人民共和國的一部分，正因為“一國兩制”政策，香港特區獲《基本法》第23條授權自行立法禁止該條所指的行為。³

4. 然而，由於香港特區長期未能履行《基本法》第23條下的憲制責任，維護國家安全的工作明顯不足，以致出現了2019年的港版“顏色革命”，嚴重危害國家的主權、安全和發展利益。為堵塞漏洞，並為堅持和完善“一國兩制”制度體系，全國人大於2020年5月28日通過《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》（“《5.28決定》”）。《5.28決定》開宗明義指出“維護國家主權、統一和領土完整是香港特別行政區的憲制責任”，並同時要求香港特區盡早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，並且有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為或活動。⁴《5.28決定》進一

¹ 行政長官在2024年3月19日就《維護國家安全條例草案》獲得通過向立法會發言 (<https://www.info.gov.hk/gia/general/202403/19/P2024031900657.htm>)。

² 1987年4月13日《中央與香港特別行政區的關係專題小組工作報告》，載於《中華人民共和國香港特別行政區基本法起草委員會第四次全體會議文件匯編》。

³ 王叔文編 *Introduction to the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region*，第二版，Law Press China & Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd., 2009，第245頁；另見蕭蔚雲，*One Country, Two Systems: An Account of the Drafting of the Hong Kong Basic Law*, Peking University Press, 2001，第159頁。

⁴ 《5.28 決定》第三段。



步規定，香港特區應當建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。⁵

5. 同樣地，人大常委於2020年6月30日根據《5.28決定》通過《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》”），當中第3條訂明香港特區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。《香港國安法》第7條要求香港特區應當盡早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，完善維護國家安全的相關法律。

6. 雖然《基本法》第23條只明文規定香港特區應自行立法，禁止七類危害國家安全的行為和活動⁶（“《基本法》第23條罪行”），但《基本法》第23條的根本宗旨是要求香港特區立法維護國家的主權、安全和發展利益。《基本法》第23條與《5.28決定》及《香港國安法》一併理解時，香港特區無疑有憲制責任須持續完善維護國家安全的法律制度，從而持之以恆地有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為或活動，應對瞬息萬變的世界中傳統和非傳統安全領域內⁷可能出現的新型國家安全風險。順理成章，《維護國家安全條例》不單單就沒有納入《香港國安法》的《基本法》第23條罪行⁸訂定條文，並且涵蓋執法權力、訴訟程序及維護

國家安全機制，確保香港特區能有效應對可能隨時出現的任何國家安全風險和威脅。

社會全力支持

7. 社會全力支持制定《維護國家安全條例》。香港特區政府已於2024年1月30日至2月28日，就《基本法》第23條立法進行公眾諮詢。絕大部分接獲的書面意見（即98.6%），對《基本法》第23條立法表示正面支持。社會顯然完全明白有需要制定本地專門法例，禁止危害國家安全的行為或活動，並為肩負維護國家主權、統一和安全的責任作好準備。

B. 國際慣例

8. 國家安全對於每個國家和社會的安定繁榮及行穩致遠至關重要，沒有國家安全便不能保障普羅大眾的生計和福祉。⁹因此，每個國家都會制定國家安全法律，保護國家安全、領土完整和政治獨立，實在不足為奇。¹⁰

9. 儘管有人對香港特區制定《維護國家安全條例》存疑，但實際上許多國家已制定某些形式的國家安全法律，有些國家更訂立多於一條國家安全法律。美國、英國、加拿大、澳洲、新西蘭和新加坡等普通法司法管轄區均已制定維護國家安全的法律。在與國家安全相關的法律方面，舉例說美國最少有21條，¹¹英國最少

⁵ 《5.28 決定》第四段。

⁶ 該等罪行包括任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為；外國的政治性組織或團體在香港特區進行政治活動；以及香港特區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。

⁷ 國家主席習近平於2014年闡釋的總體國家安全觀，涵蓋20個傳統和非傳統安全重點領域。見下文C部的論述。

⁸ 只有分裂國家和顛覆中央人民政府是《香港國安法》直接涵蓋的罪行。

⁹ 資深大律師李紹強在2022年舉行的《香港國安法》法律論壇上指出，“國家安全是社會秩序的基礎，從中得以實現人民真正的自由及權利，得以踐行法治，並據此追求繁榮進步。”律政司刊物《〈香港國安法〉法律論壇—與邦定國匯編》第47頁，載於：https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Thrive_with_Security_2022_e_c.pdf。

¹⁰ 《聯合國憲章》第二條第四款強調領土完整和政治獨立對各國的重要性。

¹¹ 見例如 Logan Act、Foreign Agents Registration Act of 1938、National Security Act of 1947、Central Intelligence Agency Act of 1949、National Security Agency Act of 1959、Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978、Foreign Mission Act、USA Patriot Act of 2001、Homeland Security Act of 2002、Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004、Cybersecurity Information Sharing Act of 2015及United States Code第8、18 及 50篇。



有14條，¹²澳洲最少有4條，¹³加拿大最少有9條，¹⁴新西蘭最少有2條，¹⁵而新加坡則最少有6條。¹⁶

10. 保護國家安全並非普通法司法管轄區的獨有需要，而是不同國家(不論其法律傳統為何)共同關注的事宜。例如屬於大陸法司法管轄區的德意志聯邦共和國便通過《刑事法典》

(Criminal Code)禁止叛國、嚴重叛國、危害國家安全行為、¹⁷恐怖主義培訓、¹⁸向恐怖分子提供資助¹⁹及間諜活動。²⁰此外，德國《身分證法》(Identity Card Act)及《護照法》(Passport Act)也防範外地恐怖分子出入境，並便利其他國家更容易識別恐怖分子。²¹

11. 不論幅員、歷史、政治取向、法律制度

¹² 見例如 Treason Act 1351、Treason Felony Act 1848、Official Secrets Act 1911 (於2023年廢除)、Official Secrets Act 1920 (於2023年廢除)、Incitement to Disaffection Act 1934、Official Secrets Act 1939、Official Secrets Act 1989、Security Service Act 1989、Computer Misuse Act 1990、Political Parties, Elections and Referendums Act 2000、Terrorism Act 2000、Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001、Terrorism Act 2006、Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011、Terrorist Offenders (Restriction of Early Release) Act 2020、National Security and Investment Act 2021 及 National Security Act 2023。

¹³ 見例如 Crimes Act 1914、Criminal Code Act 1995、Foreign Influence Transparency Scheme Act 2018 及 National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018。

¹⁴ 見例如 Criminal Code、Security of Information Act、Canada Evidence Act、National Defence Act、Canadian Security Intelligence Service Act、Access to Information Act、Canada Elections Act、Secure Air Travel Act 及 National Security Act 2017。

¹⁵ 見例如 Crimes Act 1961 及 Intelligence and Security Act 2017。

¹⁶ 見例如 Penal Code 1871、Official Secrets Act 1935、Internal Security Act 1960、Societies Act 1966、Computer Misuse Act 1993 及 Foreign Interference (Countermeasures) Act 2021。

¹⁷ 見德意志聯邦共和國《刑事法典》第94至100a條。英譯本可瀏覽以下網頁：
https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html。

¹⁸ 見德意志聯邦共和國《刑事法典》第89a條。

¹⁹ 見德意志聯邦共和國《刑事法典》第89c條。

²⁰ 見德意志聯邦共和國《刑事法典》第96條。

²¹ Gesley, Jenny。Germany: New Anti-Terrorism Legislation Entered Into Force。2015年。網頁：
<https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2015-07-10/germany-new-anti-terrorism-legislation-entered-into-force/>。



或社會經濟前景，不同國家都有國家安全法律，可見保護國家安全是各國的共同願望。此外，維護國家安全的議題持續備受關注，各國需要適時檢討和更新國家安全法律，以應對新威脅。以英國為例，雖然該國訂有四項《官方機密法》(Official Secret Acts)²²以防範諜報活動和資料泄露，但該等法律被視為不足以處理現代間諜活動；這類活動通常涉及在英國境外利用科技及互聯網收集、傳達和儲存重要的資料。《2023年國家安全法》(National Security Act 2023)大幅修訂了該等法律下的反間諜框架，其中包括改革英國的反間諜法律，又新增三項間諜罪，即“受保護資料(protected information)間諜罪”、²³“商業秘密(trade secrets)間諜罪”，²⁴以及一項預備罪行。²⁵這些新罪行涵蓋的地域範圍更廣，並適用於在英國境內或境外發生的行為，²⁶不論涉案人士的國籍為何。²⁷當局認為有必要訂立這些涵蓋“現代諜報方法(modern methods of spying)”的新罪行，藉此“反映現今世界瞬息萬變的威脅和相互聯通的本質 (reflect the evolving threat and the interconnected nature of the modern world)”²⁸

12. 有充分證據顯示，不同國家已制定國家安全法律，其中很多國家多年來一直在加強其國家安全制度。觀乎其他國家在維護國家安全方面的經驗，制定《維護國家安全條例》不僅對我們履行在《基本法》第23條下的憲制責任實屬必要，亦與國際慣例一致。

C. 《維護國家安全條例》的基本原則

13. 2014年4月15日，國家主席習近平在中央國家安全委員會第一次全體會議上，首次提出了同時涵蓋傳統和非傳統安全領域的總體國家安全觀。²⁹《中華人民共和國國家安全法》第二條界定何謂“國家安全”。同一國家安全概念應適用於一國範圍內的任何地方，³⁰而國家的國家安全概念應同樣適用於香港特區。因此，香港特區必須根據總體國家安全觀，履行維護國家安全的責任。

14. 《維護國家安全條例》是全面的本地法例，旨在於香港特區維護國家安全。該條例落實《基本法》第23條、《5.28決定》及《香港國安法》的要求，完善香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制。《香港國安法》、《維護國家安全條例》和其他關於在香港維護國家安全的法律已共同在香港特區建立有效的法律制度，維護國家安全。這既確保“一國”的國家安全得到有效保障，又確保香港特區在“兩制”下保持長期繁榮穩定，對“一國兩制”的方針行穩致遠至關重要。

《維護國家安全條例》的立法目的

15. 如弁言所述，《維護國家安全條例》的立法目的是：

²² 見上文註腳12。

²³ 《2023年國家安全法》第1條。

²⁴ 《2023年國家安全法》第2條。

²⁵ 《2023年國家安全法》第18條。

²⁶ 《2023年國家安全法》第1(3)、2(4)及18(5)條。

²⁷ 《2023年國家安全法》第36(1)(a)條。

²⁸ 《2022年國家安全法草案》(National Security Bill 2022)的註釋，第16(a)段。(載於以下網頁：<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-03/0007/en/220007enlp.pdf> (只有英文))。

²⁹ 該20個環環相扣的領域包括政治安全、軍事安全、國土安全、經濟安全、金融安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、糧食安全、生態安全、資源安全、核安全、海外利益安全、太空安全、深海安全、極地安全、生物安全、人工智能安全和數據安全。

³⁰ 《基本法》頒布三十周年研討會主題演講：國家安全立法：現狀與展望(人大常委香港特區基本法委員會副主任張勇，2020年6月8日)。



- (1) 堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的方針；
- (2) 建立健全特區維護國家安全的法律制度和執行機制；及
- (3) 依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，保障特區居民和在特區的其他人的合法權益，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。

《維護國家安全條例》的立法原則

16. 《維護國家安全條例》第1部第2條進一步訂明以下三項基本立法原則：

- (1) “一國兩制”方針的最高原則，是維護國家主權、安全和發展利益；
- (2) 尊重和保障人權，依法保護根據《基本法》、《公民權利和政治權利國際

公約》及《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的權利和自由；及

- (3) 對於危害國家安全的行為和活動，應當按法治原則堅持積極防範，依法制止和懲治。

維護國家主權、安全和發展利益

17. 值得注意的是，《維護國家安全條例》是首項在香港特區本地制定，並充分體現“一國兩制”方針的最高原則(即維護國家主權、安全和發展利益)的法例。

18. 《維護國家安全條例》的第一項立法原則完全符合《基本法》、《5.28決定》及《香港國安法》。正如《基本法》的序言清楚指出，設立香港特區的目的之一是維護國家的統一和領土完整。《基本法》第1及12條(兩條都是《基本法》的根本性條款)³¹進一步述明，香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，也是中華人民共和國

³¹ 見《香港國安法》第2條。



的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。《5.28決定》及《香港國安法》的條文也明確訂明，必須堅定不移並全面準確貫徹“一國兩制”的方針，而維護國家主權、統一和領土完整是香港特區的憲制責任。

19. 正如《在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告》強調，“一國兩制”是香港保持長期繁榮穩定的最佳制度安排，³²必須長期堅持。維護國家主權、安全和發展利益是全面準確貫徹“一國兩制”方針的核心要求。“一國”原則愈堅固，“兩制”優勢愈彰顯。

保障人權和堅持法治原則

20. 《維護國家安全條例》的第二和第三個基本立法原則是尊重和保障人權，以及堅持法治原則。

21. 《維護國家安全條例》第2(b)條訂明，根據《基本法》、《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所享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由依法受到保護，這項規定與《香港國安法》第4條是一致的。

22. 《維護國家安全條例》第2(c)條把《香港國安法》第5條的規定納入其中，又進一步明文規定防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動應當堅持法治原則，據此(i)法律規定為犯罪行為的，依照法律定罪處罰；法律沒有規定為犯罪行為的，不得定罪處罰；(ii)任何人未

經司法機關判罪之前，均假定無罪；(iii)犯罪嫌疑人、被告人和其他訴訟參與人依法享有的辯護權和其他訴訟權利，予以保障；及(iv)任何人已經司法程序被最終確定有罪或者宣告無罪的，不得就同一行為再予審判或者懲罰。

《維護國家安全條例》充分顧及的立法原則

23. 《維護國家安全條例》訂立的各項罪行、執法權力、程序等規定，均已充分顧及上述立法原則。該三項立法原則凸顯維護國家安全的根本重要性，同時強調維護國家安全應當尊重和保障人權並堅持法治原則。這些原則也反映一個基本事實：維護國家安全與尊重保障人權，兩者根本上是一致的，而維護國家安全的最終目的是為了更妥善地保障香港特區居民和在香港特區的其他人的合法權益，確保香港特區內的財產和投資受法律保障，保持香港特區的繁榮和穩定，從而達致確保“一國兩制”行穩致遠的總體目的。

釋義條文

24. 《維護國家安全條例》是依據普通法制度下香港特區普遍採用的法律草擬文體、技巧及實務常規制定的本地法例。另一方面，一如前述，國家的國家安全概念應適用於香港特區。

25. 有見及此，《維護國家安全條例》第4條中“國家安全”所用的定義，與該詞在《中華人民共和國國家安全法》第二條³³中的定義相

³² 《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》第十三章《堅持和完善“一國兩制”，推進祖國統一》，2022年10月16日，載於：https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

³³ 第二條的內容如下：

“國家安全是指國家政權、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。”



同，並訂明“國家安全”具有以下涵義：

“在本條例或任何其他條例中，提述國家安全，即提述國家政權、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。”

26. 背後的理據十分明確：同一國家安全概念應該全國適用。香港特區作為中華人民共和國不可分離的部分，國家的國家安全概念應當同樣適用。香港特區有依法維護國家安全的根本責任，確保準確貫徹和妥善落實由國家主席習近平創造性提出的總體國家安全觀。香港特區本地法例中“國家安全”一詞的定義，應與該詞在國家法律中的定義一致。因此，《維護國家安全條例》第4條進一步訂明，該條所載“國家安全”的涵義不僅適用於該條例，也適用於任何其他條例，以確保香港其他本地法律中“國家安全”一詞獲賦的涵義與國家法律下的定義完全一致和相同。

D. 《維護國家安全條例》所訂的主要罪行及基本原則

27. 《維護國家安全條例》所訂的主要罪行載於第2至6部，其中很多是香港法例(例如《刑事罪行條例》(第200章)、《官方機密條例》(第521章)和《社團條例》(第151章))此前所訂的罪行。這些罪行在作出適當的適應化和改善後納入《維護國家安全條例》。《維護國家安全條例》也有一些新增的罪行。該等罪行以其他普通法司法管轄區的相關法律為藍本，同時充分顧及香港特區的實際情況和需要。

28. 法治其中一個原則，是法律需要合理地明確和清楚。為此，《維護國家安全條例》清楚界定相關罪行的元素(包括犯罪行為及犯罪意圖)，並訂有適當的例外情況和免責辯護(包括免責辯護的舉證責任)，以確保合法的日常活動不會構成罪行。

29. 如上文所討論，《維護國家安全條例》依據香港特區普通法制度下一貫常用的法律草擬



方式制定，其中包括在合理可行範圍內確保法律條文仔細清晰，以及就較為關鍵和重要的用語和概念提供定義。《維護國家安全條例》第1部載述“國家安全”和“境外勢力”等詞普遍適用的定義；除此之外，第2至6部各自載述更多與所屬部分相關的定義。

30. 就法律明確性規定而言，法院裁定刑事罪行必須充分清晰，讓人規範自己的行為，在有需要時，可徵詢法律意見，避免因干犯罪行而負上刑責。與此同時，在某些情況下，法律必須具有足夠的彈性以涵蓋干犯該項罪行的不同形式，而這對於確保該項罪行能夠有效和適時應對社會當前面對的國家安全風險或威脅，實屬必要。此外，法院也會發展法律，對法律作出澄清和修改，以符合新的情況和條件。³⁴

31. 以下各段將重點介紹《維護國家安全條例》第2至6部所訂的部分主要罪行，並概述與訂立該等罪行有關的憲法性考慮和人權考慮因素。

第2部：叛國等

32. 叛國罪在很多國家的法律中都有悠久的歷史。英國、澳洲及加拿大等國家都設有叛國罪，最高刑罰普遍為終身監禁。在美國，叛國罪的最高刑罰為死刑，被裁定干犯該罪的人終身禁止出任美國的公職。

33. 《維護國家安全條例》第2部所訂的罪行，大部分以《刑事罪行條例》第I和II部此前的相應罪行為藍本，包括叛國罪(第10條)、公開表明意圖犯叛國罪(第11條)及非法操練罪(第13條)。該等罪行針對的行為一般涉及使用或威脅使用嚴重暴力危害國家主權、統一或領土完整，或涉及

與此相關的預備行為。該等行為顯然已超出合法行使基本權利和自由的範圍。

34. 此部就若干罪行訂明合適的例外情況和免責辯護。例如，關於《維護國家安全條例》第12條下的沒有遵從“披露他人犯叛國罪的規定”的要求，該條將普通法下的隱匿叛國罪經適當優化而訂為成文法條文，明確訂明該條不影響以法律專業保密權為理由的申索、權利或享有權，以維護《基本法》第35條保障得到秘密法律諮詢的權利。

第3部：叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的作為等

35. 叛亂罪(《維護國家安全條例》第15條)處理屬一個中國內的嚴重內亂甚或武裝衝突，以及在香港特區內發生，在性質及程度上比一般“暴動”行為更加嚴重的暴力行為。該罪行主要針對危害中華人民共和國主權、統一或領土完整，或香港特區整體公共安全的暴力行為，這些行為明顯超越了合法行使基本權利和自由的範圍。

36. 煽惑叛變罪(《維護國家安全條例》第17條)以《刑事罪行條例》第6條此前的相應罪行為藍本。基於武裝力量成員的特殊性質(特別是其負責防務工作及最容易接觸軍械和軍事情報)，有必要保留及完善該罪行，以應對武裝力量成員放棄職責、放棄效忠及作出叛變行為所構成的重大國家安全風險。《維護國家安全條例》參照澳洲《刑事法典》(Criminal Code)第83.1條的定義，明確界定“叛變”的涵義，完善了此前的條文。該罪行只涵蓋任何人明知而煽惑中國武裝力量成員叛變。換言之，涉事者必須明知被煽惑者是中國武裝力量成員。

³⁴ 見上訴法庭最近就香港特別行政區訴譚得志[2024] 2 HKLRD 565的裁決。



37. 關於“煽惑離叛”的罪行載於《維護國家安全條例》第3部第3分部，這些罪行以《刑事罪行條例》第7條此前的相應罪行為藍本。訂立該等罪行實屬必要，因為公職人員或中央駐港機構人員一旦被煽惑離叛，就相當可能嚴重影響或干擾政府運作和相關機構履行職責，並且很可能會危害國家安全。該等罪行的犯罪行為和犯罪意圖十分清晰：舉例來說，任何人明知而煽惑公職人員“放棄擁護《基本法》”及“放棄向特區效忠”，即屬干犯第19條所訂罪行（煽惑公職人員離叛），這些詞句的詮釋須參照《釋義及通則條例》（第1章）第3AA條。此外，涉事者必須明知被煽惑對象的身分，即明知被煽惑的人士為公職人員。該等罪行不會影響正當的意見發表（包括批評國家機關）。

38. 《維護國家安全條例》第3部第4分部有關“煽動意圖”的罪行以《刑事罪行條例》第9及10條此前的罪行為藍本。法院在不同案件中裁定，此前與“煽動意圖”相關的罪行與《基本法》和《人權法案》內有關保障人權的條文相符。有關條文清楚訂明如何構成和不構成“煽

動意圖”，在與發表自由的權利一併妥為理解時，清楚顯示批評政府、司法，或就政府政策或決定進行辯論甚或提出反對意見（不論如何強烈、激烈或具批判性），都不會構成煽動意圖。

第4部：與國家秘密及間諜活動相關的罪行

39. 《維護國家安全條例》第4部第1分部的制定參考了此前在《官方機密條例》內有關保護官方資料的罪行，特別是訂定與非法獲取、管有或披露國家秘密相關的罪行。該等罪行的構成受嚴格的條件制約，並且須完全符合下述三項條件才屬犯罪：即在沒有合法權限下獲取、管有或披露資料；有關資料構成“國家秘密”；以及該人有所需的犯罪意圖元素。公眾人士如非明知自己正在處理國家秘密，並且沒有所需的意圖，則不會觸犯該等罪行。

40. 《維護國家安全條例》第29條清楚界定“國家秘密”為屬於七類特定秘密資料的任何一類，在沒有合法權限下披露這些資料便相



當可能會危害國家安全。從各國(包括英國、加拿大和美國)的慣常做法可見，涉及國家安全重要領域的敏感資料，只要被不當披露後便相當可能會損害國家安全或利益，則這些資料可視為“國家秘密”。歐洲人權法院指出，歐洲各國就如何界定須保密事項，以及就非法披露資料提告時依據的條件，均採用不同規則。歐洲人權法院認為各國在制訂該等規則時有若干酌情空間。³⁵

41. 更重要的是，《維護國家安全條例》就與國家秘密相關的罪行訂明適當的免責辯護，特別是就基於公眾利益的“指明披露”(在第30條界定)具體訂明免責辯護，有別於某些司法管轄區(例如英國和美國)的國家秘密法律，並不承認任何基於公眾利益的免責辯護。由於保護國家秘密在本質上屬於重要的公眾利益，因此《維護國家安全條例》就這方面的免責辯護訂明十分嚴格的條件。如有人明知某資料、文件或其他物品屬於或載有國家秘密，而在沒有合法權限下獲取、管有或披露有關資料、文件或物品，則該免責辯護在此情況下適用。在嚴格的條件下准許披露資料，可在保護國家秘密的重要公眾利益與發表自由之間取得平衡。

42. 《維護國家安全條例》第4部第2分部完善了此前《官方機密條例》與“間諜活動”相關的罪行。事實上，不少國家(包括澳洲³⁶和英國³⁷)近年已因應現今複雜的國際形勢及現代的

間諜行為而加強間諜活動方面的法律規定。

43. 《維護國家安全條例》第43條下的“間諜活動”罪針對關乎禁區的行為、關乎旨在對或擬對境外勢力有用處的資料的行為，以及勾結境外勢力向公眾發布虛假或具誤導性的事實陳述的行為。該罪行就所需的犯罪意圖設立高的門檻，特別針對意圖危害國家安全或罔顧是否會危害國家安全的人。這些條件確保《基本法》和香港法律所保障的正當活動(包括與其他國家、地區或相關國際組織正常交流)不受該罪行影響。

第5部：危害國家安全的破壞活動等

44. 損壞或削弱公共基礎設施的行為會對國家安全構成高風險，有些外國國家近年已訂立特定罪行應對。其中，澳洲通過《2018年國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》訂立破壞活動罪，禁止以任何形式破壞公共基礎設施的活動或削弱有關設施的行為，意圖(或罔顧該等活動或行為是否會)損害國家安全。英國在《2023年國家安全法》中也訂立同類罪行，禁止任何人為其明知或理應知道是有損英國安全或利益的目的，並在涉及外國勢力的情況下，損壞任何不論是否位於英國境內的資產。

45. 《維護國家安全條例》第49條下的“危害國家安全的破壞活動”罪針對損壞或削弱公共基礎設施的行為，涉事者意圖危害國家安

³⁵ 見Stoll訴瑞士(2008) 47 EHRR 59。

³⁶ 澳洲在2018年通過《國家安全立法修正案(間諜活動及外國干預)法》(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act)。該法大幅提高從事間諜活動和泄露國家機密的刑罰，對勾結外國勢力干犯部分相關罪行的人士施加更高刑罰，以及就支援外國情報機關及向該等機關提供資金或接受該等機關提供資金訂立罪行。

³⁷ 英國最近通過的《2023年國家安全法》包括一系列涵蓋範圍極廣的新罪行，當中包括改革有關“間諜活動”的法律和有關取得或披露“受保護資料”的罪行、訂立旨在保護商業秘密的新罪行及訂立針對協助外國情報部門的行為的各項新罪行。此外，該法把“外國勢力條件”套用到所有刑事罪行中，使法院就涉及外國勢力的犯罪行為量刑時，必須把該事實視作需判處更重刑罰的加刑因素。另見上文B部的論述。



全或罔顧是否會危害國家安全。詞彙“削弱”和“公共基礎設施”的定義明確。破壞或損壞公共財產顯然超出正當行使基本權利的範圍，涉事者如有危害國家安全的相關犯罪意圖元素尤甚。

46. 另一方面，電腦或電子系統科技使用普及而且發展迅速，其中可能構成的國家安全風險(特別是電腦或電子系統遭入侵或干擾而引起的風險)不容忽視。外國已訂立罪行應對上述情況，例如英國《1990年濫用電腦法》(Computer Misuse Act 1990)禁止任何人就電腦作出未經授權的行為，前提是該人意圖(或罔顧該行為是否會)嚴重損害國家安全，而該行為實際上會嚴重損害國家安全(或構成嚴重損害國家安全的重大風險)。

47. 就《維護國家安全條例》第50條所訂的“就電腦或電子系統作出危害國家安全的作為”罪，只有當某人在沒有合法權限下作出相關行為，意圖危害國家安全，而且客觀而言，該項行為危害(或相當可能危害)國家安全，方

屬犯罪。這項罪行只規管罪有應得的惡意行為者，並不會影響其他就電腦或電子系統從事合法活動的人士。

第6部：危害國家安全的境外干預及從事危害國家安全活動的組織

危害國家安全的境外干預

48. 如上文所述，與其他國家、地區或相關國際組織的正常交流受《基本法》和香港法律保障。這些正常交流有別於使用不當手段作出的境外干預，後者不但超出了一般國際慣例可接受的範圍(例如正當批評政府施政、正當游說工作、一般政策研究、與海外組織正常交流或日常商業活動)，而且違反國際法下的不干預原則，損害國家的主權和政治獨立，並構成國家安全風險。英國、澳洲、新加坡和加拿大等國家近年已實施針對境外干預的法律。

49. 為應對境外干預行為，《維護國家安全條例》第6部第1分部訂立“危害國家安全的境外干預”罪，就罪行訂定三個重要條件，即某



人除有意圖“帶來干預效果”(《維護國家安全條例》第53條所界定者)外，還須“配合境外勢力”(第54條所界定者)和“使用不當手段”(第55條所界定者)。相關人士或組織必須同時符合全部三個條件，方屬犯罪。正當的境外交流活動，包括正當的國際合作，並不符合上述三個條件，有關人士或組織不會因此而誤墮法網。

50. 必須指出的是，政府決策、立法程序和司法皆有可能影響香港居民的福祉、權利和自由。³⁸因此，訂立這項罪行不但對保護國家安全是必須的，而且也可確保基本權利和自由(例如選舉權和被選舉權)的行使和相關機關執行職能的程序不會受到不當的境外干預，從而促進香港居民的福祉、權利和自由。

從事危害國家安全活動的組織

51. 至於《維護國家安全條例》第6部第2分部所訂禁止從事危害國家安全活動的組織在香港特區運作的權力，禁止的理由並非新事，且見於修訂前的《社團條例》。再者，保安局局長須根據每宗個案的情況，充分顧及維護國家安全和《基本法》第27條及《人權法案》第18條所保證的結社自由權利，以合理和相稱的方式行使該權力。

52. 《維護國家安全條例》訂有適當的程序保障，以確保合乎程序公義的原則，其中包括第60條規定保安局局長如事先沒有給予某組織機會就為何不應作出命令而作出陳詞或書面申述，則不得作出該項命令，除非保安局局長合理地相信給予該組織機會作出陳詞或書面申述，在該個案的情況下並不切實可行。

E. 域外法律效力

53. 危害國家安全的犯罪行為和活動威脅國家的根本利益，因此，危害國家安全的罪行在本質上與一般罪行不同。鑑於該等罪行的性質和後果嚴重，無論是在境外或境內進行，任何國家都不會對這些危害國家安全的犯罪行為和活動視若無睹。就危害國家安全罪行訂定域外法律效力是必須和合法的。

域外法律效力的堅實法律依據

54. 一般而言，某國家的刑事法律只規範在該國境內發生的行為，這是國際法及國際慣例所謂的“屬地管轄”原則，也是普通法的基本原則。然而，在國家安全法律範疇，慣常做法是就危害國家安全罪行訂定域外法律效力，以打擊主權國境外的犯罪行為。域外法律效力所基於的法律依據為國際法下行之有效的“屬人管轄”原則和“保護管轄”原則。“屬人管轄”原則容許一國對其公民或居民(相對於與該國沒有連繫的外地人)在境外的犯罪行為行使管轄權；而“保護管轄”原則則容許一國就外國人在境外對該主權國進行危害其安全或核心利益(例如政府體制或職能)的犯罪行為行使指定的刑事管轄權。

符合國際慣例

55. 《香港國安法》第36、37及38條就罪行訂明的域外法律效力，完全符合前述的“屬地管轄”原則、“屬人管轄”原則和“保護管轄”原則。香港特區現行法律中所涵蓋的其他與國家安全相關的罪行也具有域外法律效力，例如《官方機密條例》第III部中與非法披露相關的罪行。³⁹

³⁸ “危害國家安全的境外干預”罪所涵蓋的“干預效果”當中特別針對對政府決策(第53(1)(a)條)、立法程序(第53(1)(b)條)和司法(第53(1)(c)條)的干預。

³⁹ 見《官方機密條例》第23條。



56. 其他主要普通法司法管轄區，例如美國、英國、新加坡、澳洲和加拿大，也制定了適用於其主權國境外危害國家安全行為和活動的域外法律。事實上，眾多外國國家都有適用於其主權地域外犯罪行為和活動的國家安全法律，引用“屬人管轄”原則的例子包括英國的叛國罪和《2000年恐怖主義法》(Terrorism Act 2000)，以及澳洲的外國干預罪；引用“保護管轄”原則的例子有美國的恐怖主義活動罪，以及澳洲和加拿大的間諜罪。

《維護國家安全條例》所訂罪行的域外法律效力

57. 制定《維護國家安全條例》下的罪行是為了有效應對關乎不同性質和情況的國家安全風險。《維護國家安全條例》按照各項罪行相應的國家安全威脅，以及不同人士或組織可能在香港特區境外作出相關行為的情況，訂定罪

行的域外法律效力，並清楚載於該條例的相關部分。⁴⁰《維護國家安全條例》所訂的域外法律效力符合國際法、國際慣例、普通法原則和香港特區的現行法律，既相稱又合理，並專為應對特定國家安全威脅而設。

58. 政府在考慮和制定《維護國家安全條例》所訂罪行的域外法律效力範圍時，採用了以下五項原則：

- (1) 有效忠義務的人—就香港特區而言，域外法律效力須適用於所有屬中國公民的香港特區居民(包括永久性居民和非永久性居民)。
- (2) 香港特區居民—香港特區居民(不論是永久性居民或非永久性居民)均在香港特區享有不同程度的保障及福利，⁴¹不應作出危害國家安全的行為。此外，由於所有香港特區居民都

⁴⁰ 見《維護國家安全條例》第14、16、28、40、48、51及57條。這些條文訂明《維護國家安全條例》相關部/分部的域外法律效力。

⁴¹ 例如，香港特區永久性居民享有居留權，有權在香港特區入境且不受任何逗留條件限制，也不可被遞解離境。香港特區非永久性居民則享有旅行和出入香港特區的自由。



有權進入香港特區，他們一旦在香港特區境外作出危害國家安全的行為，便須確保他們回港後會受到法律制裁，以防止他們繼續從事任何危害國家安全的行為和活動。

- (3) 香港特區永久性居民—基於某類危害國家安全罪行的性質，該類罪行不應適用於非永久性居民(尤其考慮到他們不享有香港特區居留權，而且並非永久留港)，只應適用於香港永久性居民。
- (4) 在香港特區的組織—一般而言，所有刑事法律都適用於自然人和法人(例如公司)。⁴²《香港國安法》第6(2)條也訂明，在香港特區的組織不得從事危害國家安全的行為或活動。除少數罪行外，域外法律效力須適用於在香港特區成立或註冊的法人團體，或在香港特區有業務地點的團體。
- (5) 任何人及組織—中央人民政府或香港特區政府於海外國家設有各類處所或設施(例如使領館、辦事處或其他設施)。為了確保這些海外處所或設施不受威脅，針對這些處所或設施的危害國家安全罪行的域外法律效力須適用於任何人及組織。

59. 基本準則是《維護國家安全條例》所訂大部分罪行的域外法律效力應涵蓋香港特區居民，包括永久性居民和非永久性居民(上述原則(2))，以及在香港特區的組織，包括在香港特區成立、組成或註冊的法人團體和在香港特區

有業務地點的團體(上述原則(4))。舉例而言，這項基本準則適用於“協助中國武裝力量成員放棄職責或擅離職守”(第18條)、“煽惑公職人員離叛”(第19條)、“煽惑中央駐港機構人員離叛”(第21條)、“非法獲取國家秘密”(第32條)、“非法管有國家秘密”(第33條)及“非法披露處理涉及國家安全的案件或工作的人的個人資料”(第118條)等罪行。

60. 套用上述原則(1)、(3)和(5)及其他原則，《維護國家安全條例》所訂的其餘罪行不具有域外法律效力，又或其域外法律效力因所涉罪行性質特殊而有別於上述基本準則，例子如下：

- (1) 原則(1)：與叛國(第10條)相關罪行的域外法律效力適用於屬中國公民的香港特區居民。這與其他司法管轄區的叛國罪的域外法律效力(一般適用於有義務效忠國家的公民)相符。性質相近的“叛亂”罪(第15條)同樣具有域外法律效力，適用於屬中國公民的香港特區居民，以及在香港特區的組織。
- (2) 原則(3)：涉及境外勢力的“非法操練”罪(第13(3)條)的域外法律效力只涵蓋香港特區永久性居民和在香港特區的組織，因為在概念上，訂立這項罪行旨在防範香港特區永久性居民在外國參與由境外勢力主導進行的操練回港後，有能力危害香港特區的安全。因此，訂明域外法律效力適用於享有居留權的香港特區永久性居民等

⁴² 《釋義及通則條例》第3條訂明，“人、人士、個人、人物、人選”(person)包括法團或並非法團組織的任何公共機構和團體，即使這些詞語出現於訂出罪行或與罪行有關的條文內，或出現於追收罰款或追收補償的條文內，本定義亦適用。



對象是必要且相稱的。

- (3) 原則(5)：根據“保護管轄”原則，“危害國家安全的破壞活動”（第49條）和“就電腦或電子系統作出危害國家安全的作為”（第50條）這兩項罪行的域外法律效力適用於任何人及組織，務求切合實際需要，保護位於香港特區境外的公共基礎設施和電腦或電子系統。

F. 維護國家安全的執行機制

61. 除了立法禁止危害國家安全的行為和活動並賦予相關罪行域外法律效力外，也有必要確保維護國家安全的法律制度可以有效執行並持續運作，以維護國家安全。⁴³根據過往數年處理國家安全案件所得的經驗，加上參考其他司法管轄區處理同類事宜的方法，《維護國家安全條例》已大力改善執行機制。下文各段會

討論該條例第7部第1分部新訂的執法權力。

法院作為守門人

62. 《維護國家安全條例》清楚訂明行使新執法權力的條件和限制，確保有關權力不超逾維護國家安全所需。再者，這些權力受一項重要的制約保障：執法人員如要行使這些權力，必須先向法院尋求授權。法院在這方面發揮重要的把關作用，只會在信納申請已符合法定條件及有理可據，並且確保有關措施以不超逾合理需要的方式達致可容許的目的時，才會批准申請。

延長羈留期

63. 一般而言，被捕人不會被警方羈留超過48小時。然而，警方處理危害國家安全的罪行時，可能需要較長時間完成搜證和決定是否落案起訴被捕人。

⁴³ 《5.28決定》第4段述明，香港特區應當建立健全維護國家安全的執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。見上文A部的論述。



64. 《維護國家安全條例》第7部第1分部第1次分部訂明，在符合嚴格條件的情況下，可以把沒有被起訴的被捕人的羈留期延長。如有人因危害國家安全的罪行被捕，而有需要延長其羈留期，總警司級或以上的警務人員(或獲其授權的警務人員)必須向法院提出申請。除非被捕人已被帶到法院席前，否則法院不得就該申請進行聆訊。以上規定確保被捕人會獲迅速帶到法院席前和有足夠機會作出申述(也享有聘請法律代表的權益)。

65. 法院只會在信納(a)警方正努力並迅速地進行該罪行的調查，而調查按理不能在有關申請日期前完成；及(b)羈留對保障或保存該罪行的證據等屬於必要的情況下，才會批准延長羈留期。

66. 法院首次可批准把羈留期延長不超逾7日，在任何情況下延長期合共不得超逾14日。此外，如警務人員不再有合理理由相信仍有指明的延長羈留理由，則除非被捕人被落案起訴，否則必須立即予以釋放。

67. 這多重保障確保被捕人不會受到非法或任意拘留，並確保被捕人的人身自由按《基本法》第28條和《人權法案》第5條的保障得到充分維護。

68. 其他普通法司法管轄區也有類似規定。除英國《2023年國家安全法》附表6第6部外，英國其他法律亦賦權英國警方就因嚴重罪行被捕的人(尤其涉及恐怖活動罪者)向司法機關申請把羈留期延長最多14日。

有關諮詢法律代表的限制

69. 危害國家安全的罪行往往隱密、嚴重和複雜。有些嫌疑人甚至會在執法行動展開後，設法透過不同渠道與外界及其他團夥成員互通消息，因此有必要賦權警方採取額外措施以有效防止任何可能妨礙調查的情況，以及避免被捕人進一步危害國家安全的風險。

70. 《維護國家安全條例》第7部第1分部第2次分部訂明限制諮詢法律代表的權力，並有足夠的保障確保符合《基本法》第35條所保障的秘密法律諮詢和選擇律師的權利，以及《人權法案》第11(2)(b)條下聯絡自選辯護人的權利。

71. 根據歐洲人權法院的法理觀點，政府如有令人信服的理據，可在特殊情況下暫時限制被捕人諮詢律師的權利。⁴⁴多個司法管轄區，例如英國、歐盟、美國和加拿大，均允許就諮詢法律代表施加限制。其中，英國《2023年國家安全法》允許警務人員在未徵得司法授權的情況下自行決定是否把諮詢律師的安排延遲。與之相比，《維護國家安全條例》要求警務人員(必須是總警司級或以上的警務人員或獲其授權的警務人員)向法院提出申請，由法院獨立審查案情，並發揮重要的把關作用。

72. 法院必須有合理理由相信有其中一項指明的情況，例如有關諮詢將危害國家安全、導致任何人身體受傷或破壞或妨礙司法公正，才可批准有關申請。

73. 如根據《維護國家安全條例》第79條有人被限制諮詢某名法律代表，該人可諮詢自行選擇的其他法律代表。另一方面，如根據第80

⁴⁴ 見 Ibrahim 及其他人 訴 英國(申請編號：50541/08、50571/08、50573/08及40351/09)，判決日期為2016年9月13日。



條有人被限制諮詢任何法律代表，該限制最長只能維持48小時。相比其他施加類似限制但不指明時限的司法管轄區，《維護國家安全條例》指明時限的做法顯然為被捕人提供更大的保障。無論如何，上述條文並不限制該人在被捕前或被正式落案起訴干犯某項罪行後諮詢法律代表。

74. 儘管被捕人諮詢法律代表的權利受到局部限制，調查人員仍須尊重被捕人依法享有的其他權利(包括保持緘默的權利)。有關警務人員如再無合理理由相信指明施加限制的理由仍

然存在，須立即停止向該人施加有關限制。

75. 整體而言，有關限制不會對被捕人的權益造成不可挽回的損害，而且無論如何，有關刑事訴訟程序將確保被告人享有接受公平審訊的權利。

對獲保釋人的限制

76. 涉及危害國家安全罪行的被捕人於保釋候查期間也有可能構成相當嚴重的國家安全風險。《維護國家安全條例》第7部第1分部第3次分部參考英國《2023年國家安全法》的相



關條文，訂明裁判官可向即將或已經獲釋候查的嫌疑人發出行動限制令，施加類似法院可根據現行法律向刑事案件被告人施加保釋條件的若干規定。

77. 總警司級或以上的警務人員(或獲其授權的警務人員)須向裁判官提出申請，而裁判官必須有合理理由相信有其中一項指明的情況，例如嫌疑人將不會按照指明的條件向警方報到；將會破壞或妨礙司法公正；或危害國家安全，才可批准有關申請。裁判官可根據有關個案的情況指明任何一項或多項適當規定。

78. 行動限制令有效期為三個月，可予延長，每次延長一個月。如此可確保警方迅速調查案件，沒有不合理拖延。

79. 此外，嫌疑人可向裁判官申請更改或解除行動限制令。如裁判官拒絕申請，該人可向原訟法庭申請覆核，要求撤銷或更改裁判官的決定。裁判官和原訟法庭均會確保對嫌疑人權利和自由(例如受《基本法》第31條和《人權法案》第8條保障的遷徙往來自由)施加的任何限制均是相稱的，不會使該人承受不可接受的嚴苛負擔。

G. 結語

80. 在現時地緣政治日趨複雜的局勢下，《維護國家安全條例》可以更好地保護我們國家的安全免受威脅。條例完全符合國際法例及做

法的原則。《維護國家安全條例》清楚訂明，受《基本法》和《公民權利和政治權利國際公約》以及《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的規定保障的權利和自由依法受到保護。這項重要原則是《維護國家安全條例》的基石，並明確地寫進該項新法例內。《維護國家安全條例》嚴格遵循法治原則，所訂的罪行清晰明確，並且訂明適當的例外情況和免責辯護。

81. 制定《維護國家安全條例》是香港特區履行《基本法》第23條所訂憲制責任的重要里程碑，同時為成功落實“一國兩制”方針政策開啟新篇章。當國家安全透過《香港國安法》和《維護國家安全條例》得到堅實的保障，全港居民的福祉將會更上一層樓，香港特區亦會在《基本法》下繼續欣欣向榮。

