

2025年5月12日
討論文件

立法會保安事務委員會及
司法及法律事務委員會

制訂維護國家安全附屬法例

目的

本文件旨在向委員介紹香港特別行政區政府（“特區政府”）擬根據《維護國家安全條例》（“《國安條例》”）第110條，為維護國家安全所需，並為更有效地實施《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》”）第五章關於中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署（“公署”）的職責的條文，訂立附屬法例，以及擬根據《國安條例》第42條宣布公署的某些處所為禁地的建議。

引言

《國安條例》下訂立維護國家安全附屬法例的機制

2. 隨著《國安條例》在2024年3月23日正式生效，香港特別行政區（“香港特區”）履行了就《基本法》第二十三條本地立法的憲制責任，完成了歷史使命。雖然《香港國安法》、《國安條例》和香港特區其他維護國家安全相關法律使國家安全在香港特區得到有效保障，但根據《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》”) 和《香港國安法》的相關規定¹，香港特區有憲制責任持續完善維護國家安全的法律制度和執行機制，以持續有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

3. 全面的維護國家安全的措施，需要賦予行政機關訂立執行細則和行政事宜的權力。此外，國家安全風險可能突如其來且無法預計。因此，《國安條例》第 110 條授權行政長官會同行政會議訂立附屬法例，就《香港國安法》、《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》（“《全國人大常委會有關解釋》”）及《國安條例》的規定訂立具體落實細節，以更有效實施維護國家安全的機制，及時防範和化解國家安全風險。

4. 根據《國安條例》第 110 條訂立的附屬法例，可規定違反該附屬法例屬可公訴罪行，並可為該罪行，訂明罰款不超過 500,000 元及監禁不超過 7 年的刑罰。

¹ 《5.28 決定》第三條訂明維護國家主權、統一和領土完整是香港特區的憲制責任。香港特區應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法。香港特區行政機關、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；第四條訂明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。《香港國安法》第三條訂明中央人民政府對香港特區有關的國家安全事務負有根本責任。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。香港特區行政機關、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；第七條要求香港特區儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法，完善相關法律。

香港特區進一步完善維護國家安全的法律制度和執行機制的責任

5. 國家安全屬中央事權。中央對香港特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兩個層面的維護國家安全執行機制。

6. 在中央層面，《香港國安法》第四十八條訂明中央人民政府在香港特區設立公署，依法履行維護國家安全職責。《香港國安法》第五章訂明公署的職責，包括對香港特區履行維護國家安全的職責進行監督、指導、協調、支持，並可在《香港國安法》第五十五條指明的情形下直接對《香港國安法》規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權，公署根據第五十五條行使管轄權針對的是極少數情節嚴重、性質惡劣、影響重大的案件。在特區層面則設立香港特別行政區維護國家安全委員會（“國安委”）等一整套維護國家安全的制度，依法處理維護國家安全的具體事務，一般情況下，絕大多數《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。兩套執行機制在職責分工和案件管轄方面均有清晰劃分，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，不但充分體現了國家安全中央事權的屬性，也體現了中央對香港特區的高度信任和尊重。

7. 《香港國安法》第五章訂明公署的職責。其中，根據《香港國安法》第四十九條，公署的職責為：

- (一) 分析研判香港特區維護國家安全形勢，就維護國家安全重大戰略和重要政策提出意見和建議；
- (二) 監督、指導、協調、支持香港特區履行維護國家安全的職責；
- (三) 收集分析國家安全情報信息；
- (四) 依法辦理危害國家安全犯罪案件。

8. 《香港國安法》第六十一條訂明，公署依據《香港國安法》規定履行職責時，特區政府有關部門須提供必要的便利和配合，對妨礙有關執行職務的行為依法予以制止並追究責任。《國安條例》第111條規定，行政長官可向特區政府的任何部門或機關或任何公務人員發布行政指令，為公署依法履行在《香港國安法》第五章下的職責提供必需的權利、豁免、便利和配合而作出指示。《國安條例》第114(2)條又規定，任何公務人員須向在特區的負責維護國家安全工作的任何部門、機關及其人員（即包括公署及其人員），及時提供一切合理的便利、配合、支持和保障。

9. 從上述《香港國安法》和《國安條例》的條文可見，特區政府有責任為公署履行《香港國安法》規定的職責，提供一切所需和合理的協助、便利、配合、支持和保障。特區政府須履行憲制責任進行

本地立法，就《香港國安法》第五章關乎公署的職責的條文訂明具體細節，進一步完善維護國家安全的法律制度和執行機制。因此，特區政府認為有需要根據《國安條例》第 110 條訂立附屬法例，並根據《國安條例》第 42 條將公署的某些處所宣布為禁地，以更有效地實施上述《香港國安法》的規定。訂立附屬法例能夠更好支持和保障公署有效依法履行其職責，維護國家安全。

維護國家安全附屬法例立法建議

10. 特區政府建議訂立的維護國家安全附屬法例主要包括以下範疇：

(A) 關乎公署監督和指導香港特區履行維護國家安全職責

11. 根據《香港國安法》第四十九條，公署的職責包括監督、指導香港特區履行維護國家安全的職責。《香港國安法》第五十三條訂明，公署應當與國安委建立協調機制，監督、指導香港特區維護國家安全工作。《全國人大常委會有關解釋》闡明，國安委承擔香港特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；國安委作出的決定不受司法覆核，具有可執行的法律效力；香港特區任何機構和任何組織、個人均不得干涉國安委的工作，均應當尊重並執行國安委的決定。根據《國安條例》第 112 條，凡香港特區的法律授予某人任何職能，任何人在作出執行該職能上的任何決定時，須尊重並依法執行國安委的判斷和決定。《香港國安法》實施近五年來，社會對國安委就國家安全問題作出判斷和決定

的權力，以及有關判斷和決定的約束力，已經有一定程度的認識。公署監督、指導香港特區履行維護國家安全的職責，國安委就落實公署的監督指導意見作出決定，體現中央對香港特區有關的國家安全事務負有的根本責任和香港特區維護國家安全的憲制責任。

12. 為了使國安委統籌、協調香港特區各有關機構和組織落實公署「監督指導」的角色更明確，特區政府認為應在附屬法例中加入條文，描述國安委及其秘書處在落實公署就香港特區維護國家安全工作的監督指導意見方面的角色。

(B) 關於公署辦理危害國家安全犯罪案件的事宜

13. 《香港國安法》第四十條訂明香港特區對《香港國安法》規定的犯罪案件行使管轄權，但第五十五條所規定的情形除外。根據《香港國安法》第五十五條，有該條規定的三項特別情形²之一的，經特區政府或公署提出，並報請中央批准，公署便對《香港國安法》規定的危害國家安全案件行使管轄權。公署根據第五十五條行使管轄權，是針對極少數情節嚴重、性質惡劣、影響重大的案件，並嚴格依照法定程序進行。雖然出現需要由公署行使管轄權的情況的可能性相當低，但特區政府必須未雨綢繆，在本地法律層面建立機制，令公署可在有需要

² 《香港國安法》第五十五條規定的三項特別情形是：

- (一) 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特區管轄確有困難的；
- (二) 出現特區政府無法有效執行《香港國安法》的嚴重情況的；
- (三) 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況的。

時有效履行《香港國安法》第五十五條的職責，完善有效維護國家安全的機制。

14. 啟動《香港國安法》第五十五條的機制的決定，必須按《香港國安法》第五十五條所規定的嚴格程序進行，並經過慎重、嚴謹的考慮後作出。

《香港國安法》第五十七條訂明，根據《香港國安法》第五十五條規定管轄案件的立案偵查、審查起訴、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定。根據《香港國安法》第五十五條規定管轄案件時，公署依法行使相關權力，其為決定採取強制措施及偵查措施而簽發的法律文書在香港特區具有法律效力。對於公署依法採取的措施，有關機構、組織和個人必須遵從。

15. 為更有效實施上述《香港國安法》的相關規定，並明確特區政府及其人員的相關責任，特區政府建議在附屬法例中訂明，為公署有效履行在《香港國安法》第五十五條所規定的情形下管轄案件的職責，特區政府的任何部門、機關和任何公務人員須按公署的要求，依法及時提供一切所需和合理的協助、便利、配合、支持和保障。

16. 公署根據《香港國安法》第五十七條簽發的法律文書在香港特區具有法律效力，有關機構、組織和個人必須遵從。如有關機構、組織和人員拒絕執行或不執行有關法律文書，將會嚴重影響公署根據《香港國安法》第五十五條辦理危害國家安全犯罪案件，並產生非常嚴重的後果。為加強公署法律文書在香港特區的可執行效力，確保有關法律文書得到妥善執行，特區政府建議在附屬法例中訂明，任

何人無合理辯解而沒有遵從向其送達的、公署根據《香港國安法》第五十七條簽發的法律文書，即屬犯罪。

17. 為確保有關機構、組織和人員遵從公署的法律文書或配合公署執行職務而真誠地行事時，無需擔心承擔民事法律責任的風險，特區政府建議在附屬法例訂明民事免責條款。類似的民事免責條款，在本地法例中也屬常見（例如《金融機構（處置機制）條例》（第 628 章）第 199 條、《證券及期貨條例》（第 571 章）第 380 條）。

18. 《香港國安法》第五十九條規定，公署根據該法第五十五條管轄案件時，任何人如果知道危害國家安全犯罪案件的情況，都有如實作證的義務。為防止配合公署調查的證人向公署提供虛假或具誤導性的資料，特區政府建議在附屬法例中訂明罪行，禁止任何人在充作遵從公署根據《香港國安法》第五十七條簽發的法律文書時，知道或罔顧其證供或陳述或提供的資料或文件，在要項上屬虛假或具誤導性，而作出該等證供或陳述或提供該等資料或文件。就調查過程中向執法機關提供虛假或具誤導性資料的罪行，在本地法例中也屬常見（例如《有組織及嚴重罪行條例》（第 455 章）第 3(14)條、《證券及期貨條例》（第 571 章）第 184(2)條、《打擊洗錢及恐怖分子資金籌集條例》（第 615 章）第 10(3)及 13(3)條）。

19. 《香港國安法》第六十三條第三款訂明，配合辦案的有關機構、組織和個人應當對案件有關情況予以保密。公署根據《香港國安法》第五十五條行使管轄權，是針對極少數情節嚴重、性質惡劣、影

響重大的案件。未經授權而披露公署辦案的相關資料，會損害公署的調查並引起嚴重後果危害國家安全。為確保公署辦案的有關情況得以高度保密，特區政府建議在附屬法例訂立罪行，禁止任何人在知道或懷疑公署正在辦理案件，而在沒有合理辯解或合法權限下，向任何其他人士披露與該項調查有關的任何資料。

(C) 關乎公署履行職責的保障

20. 為更有效落實《香港國安法》第六十一條及《國安條例》第114條的相關規定，特區政府建議在附屬法例中訂明，公署根據《香港國安法》履行職責時，特區政府的任何部門、機關或任何公務人員須應公署的要求，依法及時提供一切所需和合理的協助、便利、配合、支持和保障。

21. 《香港國安法》第六十條訂明，公署及其人員依據《香港國安法》執行職務的行為，不受香港特區管轄；持有公署制發的證件或者證明文件的人員和車輛等在執行職務時不受香港特區執法人員檢查、搜查和扣押；公署及其人員享有香港特區法律規定的其他權利和豁免。為更有效實施《香港國安法》第六十條的規定，特區政府建議在附屬法例中加入條文，明確公署製作或發出的證件或證明文件對公署人員身分、執行職務的行為等事實作出證明的效力。

22. 《香港國安法》第六十一條明確規定，特區政府須對妨礙公署依據《香港國安法》執行職務的行為，依法予以制止並追究責任。香港本地法例有訂明抗拒或阻礙公職人員的罪行，例如《簡易程序治

罪條例》(第 228 章) 第 23 條、《侵害人身罪條例》(第 212 章) 第 36 條、《警隊條例》(第 232 章) 第 63 條、《公安條例》(第 245 章) 第 50A 條，當中部分罪行同時涵蓋妨礙他人協助公職人員執行職務的行為。特區政府建議參考相關本地法例條文，針對蓄意抗拒或妨礙公署執行職務，及蓄意抗拒或妨礙他人協助公署執行職務的行為訂立罪行。

23. 假冒公署人員和偽造公署的法律文書、證件等文件的行為，可能引起嚴重後果，也會損害社會大眾配合公署依法執行職務的意願。《簡易程序治罪條例》(第 228 章) 第 22 條訂明「假冒公職人員或假裝能影響公職人員」罪，而《刑事罪行條例》(第 200 章) 第 IX 部訂明偽造相關罪行。考慮到假冒公署人員和偽造公署文件的行為可能引起的嚴重後果，為了保障公署依法履職和保障香港居民的合法權益，特區政府認為不論行為人的意圖如何，也應該在附屬法例中訂明罪行，施加刑事責任以阻嚇有關行為。

24. 公署在履行職責過程中，會產生一些與其工作相關的資料，而披露有關資料可能會妨害公署履行職責或者對國家安全、公共利益造成不利影響。特區政府建議在附屬法例中加入一項原則性條文，明確與公署相關的工作資料的保密義務，並規定任何人不得獲取、管有或披露有關資料，但如公署已公開該等資料或向該人給予合法權限，則屬例外。

(D) 禁地的宣布

25. 《國安條例》第 4 部第 2 分部訂立與間諜活動相關的罪行，包括與禁地相關的罪行，並訂明禁地

的定義、禁地守衛的授權和可就禁地行使的權力。根據《國安條例》第 42 條，行政長官如在顧及該條第(2)款指明的事宜下³，合理地認為宣布某地方為禁地，是維護國家安全所需者，則可藉在憲報刊登的命令宣布該地方為禁地。

26. 公署的履職場所，固然應當依法受到適當保護，防範未經授權而接近或進入該等場所的行為，以減低國家安全風險，特別是與間諜行為相關的風險。就此，特區政府建議行政長官藉在憲報刊登命令，宣布將公署的履職場所劃為禁地。擬劃為禁地的範圍不涉及私人民居，也不會對周邊社區造成不合理的影響。

立法時間表

27. 現今地緣政治複雜，國家安全風險隱患仍然存在，公署有效依法履行職責，是香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制不可或缺的一部分。香港特區有責任儘早完成相關附屬法例的立法程序，“早一日，得一日”有效維護國家安全。在聽取委員的意見後，特區政府將盡快敲定《國安條例》第 110 條的附屬法例及第 42 條宣布禁地的命令的條文，並盡快就兩項附屬法例刊登憲報，提交立法會進行“先訂立，後審議”程序。考慮到兩項附屬法例對有效維護國家安全的必要性，特區政府建議兩項附

³ 有關事宜是 —

- (a) 有關地方的用途；
- (b) 該地方的擁有人或佔用人；
- (c) 在該地方內保存、儲存或處理的任何資料的性質；及
- (d) 位於該地方內的任何科技、設備或物料的性質。

屬法例於刊憲當日開始實施。

徵詢意見

28. 根據《國安條例》第 110 條訂立附屬法例，並同時根據《國安條例》第 42 條宣布禁地，是為了能更有效地實施《香港國安法》第五章關乎公署的職責的條文，履行香港特區的憲制責任。訂立附屬法例只是在本地法律層面就相關規定訂明具體細節，以更有效地實施《香港國安法》第五章關乎公署的職責的條文，並不會賦予公署新的權力，亦不會影響一般市民的生活，以及機構和組織的正常運作。特區政府會確保解說工作到位，讓公眾明白附屬法例對維護國家安全的重要性。請各委員就上述維護國家安全附屬法例的立法建議提出意見。

保安局
律政司
2025 年 5 月