香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序的銜接問題研究

郭天武　嚴璵可 *

摘　要：審前程序作為刑事程序的組成部分，直接關涉刑事訴訟程序能否公正、有效運行。囿於香港特區本地立法與《香港國安法》在不同法系、不同位階兩大維度的差異，「兩法」審前程序的銜接仍待進一步完善。本文從規範層面對香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序的文本差異，以及實踐層面審前程序執行面臨或可能面臨的問題進行全面、系統考察後，嘗試通過「系統性設計＋類型化分析」的方式，暢通「兩法」審前程序銜接的路徑。

關鍵詞：香港國安法　審前程序　國家安全　制度銜接

* 郭天武，中山大學法學院教授、博士生導師，中山大學粵港澳發展研究院首席專家；嚴璵可，中山大學法學院博士研究生。

本研究係教育部人文社會科學重點研究基地重大項目「『一國兩制』基礎理論創新與制度體系發展研究」（項目編號：22JJD820033）的階段性研究成果。

《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》）的頒佈實施彌補了香港特別行政區國家安全法律體系的結構性漏洞，維護了國家安全、強化了「一國兩制」的整體制度穩定性。其中，審前程序直接關涉案件定性及公正審理的可能性，在《香港國安法》的制度框架內，審前程序的設計與實施不僅涉及國家安全、公民基本自由及司法公正等複雜要素間的相互作用與平衡，更關涉「一國兩制」獨特架構下央地關係的協調。關注並探討香港特區本地立法[①]與《香港國安法》審前程序的銜接[②]，有助於保障涉國安案件審前程序執行的準確性，進而確保案件的順利審理及最終裁決的公正性；同時，從審前程序「小切口」展開，也能為深入研究香港特區本地立法與《香港國安法》的銜接乃至港澳與內地的規則銜接與機制對接提供重要視角。

① 本文所述「香港特區本地立法」是對「香港特區本地涉國家安全審前程序立法」的簡稱，是對規範香港涉國家安全案件偵查、檢控等審前程序環節的法律規範的總稱，既包括現行立法，也包括未來可能出台的配套立法。主要包括：1. 原有法律，即保留的普通法、衡平法、條例、附屬立法和習慣法等，如《刑事訴訟程序條例》《裁判官條例》等；2. 由香港特別行政區立法會依據《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）、《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱《香港基本法》）授權制定的法律，如《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全條例》等；3. 其他規範性文件，如《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》等。

② 在香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序銜接的視閾下，「銜接」的本質是「一國兩制」框架下香港普通法與國家安全法律體系的融合，即在不同法系、不同位階兩大維度存在差異的情況下，通過價值共融、規範協調、機制協同等方式，實現維護國家安全與保障香港高度自治的統一。這一過程並非簡單地「替代」或機械地「拼湊」，而是基於《憲法》與《香港基本法》共同形成的憲制秩序，通過制度適配與動態調整，構建層次分明、兼容互補的維護國家安全法律體系。

一、香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序銜接的必要性

審前程序是指包括立案偵查、審查起訴等案件進入法院審判階段之前的各個程序環節，涉及平衡國家權力與公民權利的重要議題[①]，在維護國家安全的框架下，更多重要因素被納入。基於準確實施審前程序的需求，同時為避免潛在風險發生，香港特區本地立法有必要與《香港國安法》的審前程序進行銜接。

（一）保障審前程序準確實施的必然要求

在「一國兩制」的方針下，《香港基本法》以尊重與保留香港原有法律為原則，形成了內地與香港兩大法系並行的獨特格局。鑒於兩地法律體系在制度設計、程序規範等方面的差異，香港在實施《香港國安法》時，應當強化本地立法與《香港國安法》的銜接，以確保審前程序的準確執行。具體來看，在法律規範層面，《香港國安法》第 41 條、第 45 條等條款體現出《香港國安法》以香港刑事訴訟法為程序基礎[②]；從實踐角度而言，作為一部涵蓋主體法、程序法與組織法的綜合性法律，《香港國安法》對審前程序的規定相對精簡，在實施時需由香港特區本地立法自行補充對接[③]。同時，《香港國安法》在香港特區的適

① 參見程衍：《論刑事訴訟程序的整體性原理對階段式訴訟構造的反思》，《中外法學》2024 年第 5 期。

② 參見王一棟：《「規則銜接」的含義闡釋與路徑開拓——基於〈香港國安法〉的立法創新》，《海峽法學》2024 年第 6 期。

③ 徐天驕：《香港維護國家安全制度的建構、成效與完善——基於〈香港國安法〉的分析》，《統一戰綫學研究》2024 年第 6 期。

用面臨不同法系（中國特色社會主義法系與香港普通法系）、不同位階（中央立法與地方立法）兩大維度的差異，為保障香港維護國家安全法律體系的內在統一性，應通過「兩法」銜接確保涉國安案件審前程序實施的準確性。

（二）避免潛在風險的程序保障

審前程序是確保刑事訴訟程序公正、有效運行的重點，「兩法」審前程序的有效銜接是避免潛在風險發生的重要保障。首先，「兩法」銜接不暢可能導致法律適用混亂並引發司法公信力危機。如張敬生申請人身保護令一案中，在審前階段，因對案件性質界定不清導致該案審訊程序存在錯誤，行政長官在審訊過程中發出證明書認定案件涉國家安全並交由指定法官重新審理，引發輿論對司法公信力的質疑；其次，缺乏有效的銜接機制或導致執法機關無所適從，可能使公民合法權益受損。譬如，《香港國安法》針對搜查程序作出了無手令搜查的例外性規定，但具體的程序性內容，如約束、監督等內容較為概括，需由本地立法主動銜接，保障無手令搜查這一例外性規定的準確實施。

二、香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序的規範異同

自《香港國安法》頒佈實施以來，針對審前程序，部分「有心人士」基於對《香港國安法》文本的誤讀對其進行攻擊，因此研究香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序的銜接，首先需釐清「兩法」文

本層面的規範異同。

（一）香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序的文本差異

作為一部中央立法，《香港國安法》不可避免具有中國特色社會主義法律特徵[①]，即《香港國安法》在部分法律原則、規則或表述方面與香港普通法系的規範存在差異，這種差異主要表現在法律表述，特別是法律概念上。

首先，《香港國安法》程序法部分第 41 條、第 46 條、第 47 條、第 63 條均有關於「國家祕密」的表述，對「國家祕密」的界定關涉辦案程序是否需要保密、律政司司長是否需要發出無需陪審團進行審理的證書以及行政長官是否需要發出證明書等重要問題；但在本地立法中，涉及國家安全和敏感信息的內容主要通過「官方機密」的概念進行規範，而香港在適用相關條文時如何理解、認定「國家祕密」尤為關鍵。從內地法律與香港特區本地法律的規範出發，二者雖為相似概念，但實質內涵不同，我國《保守國家祕密法》將國家祕密界定為同時滿足「關係國家安全和利益」的實質要件、「依照法定程序確定」的程序要件以及「在一定時間內只限一定範圍的人員知悉」的時空要件的「事項」[②]，這些事項被分為絕密、機密、祕密三級，涉及政治、經

① 參見江輝：《論香港法院對香港國安法與本地法律關係的處理》，《澳門法學》2024 年第 3 期。

② 參見張群：《國家祕密司法審查研究》，《法治研究》2014 年第 6 期。

濟、國防、外交等重大領域[①]；而香港本地法律規定的「官方機密」主要包括與國防、外交、公共安全及政府相關的信息，在認定範圍、保密程度等方面都與「國家祕密」存在差異。

其次，審前程序階段的文本差異在偵查措施的條款中也有體現。在《香港國安法》第 43 條第 1 款第 3 項關於涉案財產處置的條款中，「與犯罪相關的財產」作為涉案財產處置的關鍵，其界定問題也成為「兩法」銜接的難點。《香港國安法》主要將「與犯罪相關的財產」分為「用於或者意圖用於犯罪的財產」與「因為犯罪所得的收益」兩類，該規定以我國《刑法》第 64 條、《刑事訴訟法》第 245 條及相關司法解釋為制度框架，具體包括違法所得及收益、供犯罪使用之物等，具有廣泛的內涵與外延[②]。在香港特區本地立法中，《刑事訴訟程序條例》第 2 條將「財產」解釋為「可對其或就其犯罪」的任何物質或物件，並結合《釋義及通則條例》第 33 條對財產的類型進行了較為全面的說明，該界定與內地法律相似。相較於對「財產」這一較大概念的界定，「兩法」銜接時更應關注對「犯罪所得」的界定，內地法律將犯罪所得界定為「犯罪分子違法所得的一切財物」，而《有組織及嚴重罪行條例》第 III 部第 9 條對「犯罪得益的評計」進行了更為細緻的規定，兩地對「犯罪所得」「犯罪得益」界定的差異對涉案財產執行的準確性具有極其重要的影響。

---

① 《保守國家祕密法》於 2024 年 2 月 27 日經全國人大常委會修訂，未變更第 2 條、第 13 條、第 14 條等條款關於「國家祕密」的界定，因此對「國家祕密」的界定可繼續參考國家保密局的解釋。參見國家保密局編：《中華人民共和國保守國家祕密法釋義》，金城出版社 2010 年版，第 26 頁。

② 參見梁健：《刑事涉案財物處置的失範與規範》，《中國刑事法雜誌》2022 年第 5 期。

（二）《香港國安法》審前程序的例外性規定

基於危害國家安全犯罪案件的特殊性及維護國家安全的重要性，為了強化特區維護國家安全的執行效果，《香港國安法》針對審前程序在個別條款中作出了例外性規定，這些例外性規定是本地立法銜接《香港國安法》適用的重點。

1. 針對刑事訴訟管轄機制作出的例外性規定

為滿足維護國家安全的現實需求，《香港國安法》針對涉國安案件的刑事訴訟管轄問題作出了必要的例外性規定，其中最主要的是其分別在第 40 條與第 55 條規定了香港特別行政區管轄與中央管轄兩條刑事訴訟管轄路徑，創設了「雙軌制」管轄機制，作為《香港基本法》第 19 條、第 80 條、第 82 條規定的香港特區享有獨立的司法權與終審權的例外[①]。香港特區的管轄為一般管轄，中央對第 55 條規定的三類案件的管轄屬於特別管轄，其啓動需經香港特區政府或駐港國安公署提出並報中央人民政府批准，與特區的一般管轄呈遞進關係[②]，具有明顯的補充性與兜底性。

「雙軌制」管轄機制也使得涉國安案件的管轄劃分標準發生了一定變化。對於偵查管轄，本地法律針對普通刑事罪行規定依據案件的影

① 通常而言，不同法域之間司法機關的管轄權劃屬實體法中「刑事管轄」的問題，其中「不同法域」包括一國內的不同法域，參見桂夢美：《刑事訴訟管轄制度研究》，北京：中國政法大學出版社 2019 年版，第 15-17 頁。但針對涉國安案件，依據《憲法》和《香港基本法》之規定，中央對屬中央事務的國家安全案件本就具有刑事管轄權，即「雙軌制」不是對刑事管轄歸屬重新界定的結果，而是基於個案的特殊性對不同司法體系刑事訴訟管轄權的調整，因此「雙軌制」管轄實則屬刑事訴訟管轄的問題。

② 孫瀟琳：《香港國安案件刑事管轄機制的運行邏輯、實踐困境與完善思路》，《統一戰綫學研究》2023 年第 1 期。

響範圍、案件類型等情況確定由香港警務處刑事與保安處及其按地理區域劃分的六個總區、具體警區負責偵查；針對危害國家安全犯罪，《香港國安法》不再按照傳統的警區、總區模式進行劃分，而是設置了警務處國家安全處以及駐港國安公署負責整個香港涉港國安案件的偵查工作。對於審判管轄，在本地法律中，雖未嚴格區分實體管轄與程序管轄[①]，但管轄的劃分整體遵循以罪行可能判處的刑罰以及法院本身的量刑權[②]或按案件的性質分配[③]的級別管轄標準，以及以屬地管轄為原則[④]的地域管轄標準；但在「雙軌制」管轄中，一方面香港特區的管轄劃分可能會因指定法官或循公訴程序審訊的規定發生變化，另一方面中央的管轄也依《香港國安法》第 56 條的規定適用指定管轄，與本地立法相異。

2. 針對偵查措施作出的例外性規定

為強化國安執法人員在具體案件中的執法權力，《香港國安法》針對偵查措施作出了相應的例外性規定，並通過《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》（簡稱《43 條實施細則》）進行細化。《43 條實施細則》作為本地立法，可以說是香港特區銜接中央立法的一次有益嘗試，但作為《香港國安法》的配套規定，《43 條實施細則》並未完全解決「兩法」對於偵查措施的銜接問題，因

① 參見郭天武、何邦武：《香港刑事訴訟法專論》，北京：北京大學出版社 2009 年版，第 91 頁。

② 參見《律政司檢控守則》第 8.4 條。

③ 香港法律根據送交法院的受審方式將罪行分為簡易程序罪、公訴罪、可公訴罪三種類型。簡易程序罪通常由裁判法院管轄，參見《裁判官條例》第 8 條、第 14 條、第 19 條；公訴罪通常由高級法院審理，參見《刑事訴訟程序條例》第 80 條、第 85 條；可公訴罪責依據犯罪的嚴重程度和可能判處的刑罰確定在高等法院、區域法院或裁判法院審判，參見《裁判官條例》第 88（1）（b）條、《刑事訴訟程序條例》第 14A（5）。

④ 《刑事司法管轄條例》第 5 條：以事情的發生地點決定司法管轄權。

此仍有必要對偵查措施的例外性規定進行梳理與分析。

（1）無手令偵查與「令狀原則」的牽制。《香港國安法》第 43 條第 1 款第 1 項規定的搜查作為必要的偵查手段，其本身並不會引發爭議，但在《43 條實施細則》中，第 2 條第 3 項針對特定情況作出可無手令搜查的規定與普通法系一貫遵循的「令狀原則」出現分歧。「令狀」作為審判人員對偵查行為進行抑制以防止其恣意性的重要手段，在香港諸多法律中有所體現，譬如《刑事訴訟程序條例》第 103 條、第 104 條規定可藉裁判官或法庭的命令展開搜查、《社團條例》第 32 條規定裁判官可發出手令授權進入和搜查相關處所；同樣，《香港國安法》第 43 條第 1 款第 6 項規定「經行政長官批准……進行截取通訊和祕密監察」，而本地立法《截取通訊及監察條例》第 8 條明確規定截取或第 1 類監察需獲得法官授權。當然，香港本地法律也存在令狀原則的例外性規定，譬如《警隊條例》第 50 條規定為避免須予逮捕的人逃離在未取得手令的情況下可進行搜查，針對特定類型的案件也規定可無手令展開搜查[①]；《截取通訊及監察條例》第 20 條規定在緊急情況下有關部門首長可對於截取或第 1 類監察進行緊急授權。

（2）技術偵查與隱私保護的張力。《香港基本法》第 30 條規定「香港居民的通信自由和通訊祕密受法律保護」、《香港人權法案條例》第 14 條規定「任何人之私生活、家庭、住宅或通信，不得無理或非法侵擾」，因此截取通訊和祕密監察作為技術偵查手段，其適用在香港社會一直屬於比較敏感的話題，經歷 2006 年的古思堯案後，《截取通訊及

① 例如《火器及彈藥條例》第 40 條、《進出口條例》第 13N 條等條文作出了相關規定。參見郭天武、呂嘉淇：《〈香港國安法〉執行程序的融通性》，劉瑛主編：《涉外法治研究》第一輯。

監察條例》經三讀通過，確立了法官授權截取或第 1 類監察、行政授權第 2 類監察的兩級授權機制，並作出了緊急授權的例外性規定。《香港國安法》考慮到有效偵測、防止危害國家安全犯罪及保護國家機密的需求，在第 43 條作出由行政長官批准截取通訊和祕密監察的規定，並在《43 條實施細則》附表 6 第 2 部第 2 分部作出與《截取通訊及監察條例》第 20 條類似的緊急授權的規定。

3. 針對檢控程序作出的例外性規定

在香港特區行使管轄的檢控階段[①]，《香港國安法》的例外性規定一方面體現為專職部門負責檢控程序——律政司國家安全犯罪檢控部門負責、律政司司長書面同意方能提出檢控；另一方面體現在《香港國安法》第 41 條第 3 項作出的危害國家安全犯罪案件一律循公訴程序審訊的規定。依據《刑事訴訟程序條例》第 14 條、《檢控守則》等本地立法規定，通常而言檢控人員可在綜合考慮多項因素後自行判斷並選擇其認為合法和恰當的法律程序，因此部分「有心人士」針對該條款提出此規定是否存在剝奪或削弱了檢控人員選擇審訊法庭及程序的權力的嫌疑。但在香港特區本地立法的規定中，對於包括性犯罪、毒品犯罪等性質較為嚴重的犯罪均有「循公訴程序進行」的規定，這主要基於這類案件對公共利益與安全產生的影響惡劣且更為複雜，而公訴程序的法律程序更為嚴謹，循公訴程序更能保障審訊公正、順利進行。

① 中央管轄進入審查起訴階段由最高人民檢察院指定內地法院進行管轄，適用內地法律，不屬《香港國安法》與本地立法銜接的範疇，故本文不再就此進行討論。

三、香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序銜接的實踐挑戰

在「兩法」審前程序規範差異化的背景下，危害國家安全犯罪案件審前程序的實踐存在或可能存在一定挑戰，這種挑戰主要源於本地立法針對部分問題的規定存在一定的滯後性，或香港相關機構在處理涉國安案件中積累的實務經驗相對較少。

（一）刑事訴訟管轄「兩法」銜接的實踐難點

自《香港國安法》頒佈實施以來，「雙軌制」中的中央管轄從未啓動，反映當前香港本地執法和司法機構能夠有效履行職責、維護國家安全的同時，印證了中央管轄作為確保國家安全的「最後一道防線」的補充性與兜底性，展現出中央對香港高度自治權的高度尊重，體現了「一國兩制」的制度優勢。中央在管轄中表現出的謙抑性使「雙軌制」管轄機制的實踐並未產生實際問題，但確有必要進一步就該刑事訴訟管轄機制進行明確與細化。

1. 管轄劃分標準及案件分配機制待明確

案件的管轄普遍依據案件的性質、嚴重程度、地域、級別等因素劃分[①]，在「雙軌制」管轄下，一般管轄與特殊管轄的劃分基本如此。作為兜底性管轄機制，《香港國安法》第 55 條規定的中央管轄範圍並不完全等同於第三章規定的四項罪名，而是四項罪名中特定的三類案件，但因三類案件的標準較難界定，可能存在管轄模糊的問題。

① 參見桂夢美：《刑事訴訟管轄制度研究》，北京：中國政法大學出版社 2019 年版，第 10 頁。

在進入特區管轄後，有觀點認為存在案件分配機制不足的問題，指定法官制度實際上影響了普通法下的案件分配機制，而審理涉國安案件對法官提出了更高的要求，因此更需在法院內部建立一套科學合理的案件分配機制[①]；中央管轄亦存在類似的困惑，《香港國安法》規定中央管轄中具體案件由最高人民檢察院、最高人民法院指定有關檢察機關、法院行使檢察權與審判權，指定管轄的行使依據內地法律進行，但我國目前內地的刑事訴訟指定管轄自身便存在缺乏統一、明確的指定標準的問題[②]，在增加涉港因素後，指定管轄需考慮的因素變得更為複雜，更需確立一套科學的指定管轄標準。

2. 管轄異議機制及移送管轄機制待構建

在《香港國安法》的規定下，「雙軌制」管轄並不存在管轄衝突的問題，但仍可能發生管轄權異議，譬如可能出現案件已由內地有關機關管轄，但被告或律師認為應由香港行使管轄權的情況。從正當性的角度來看，經中央人民政府批准的中央管轄並不排除相關人員提出管轄異議的權利，但此時面臨如何提出並解決，即向誰提出、由誰審查的問題。另外，在解決管轄異議問題後，還面臨移送管轄，因此需構建一個正式的法律程序以確認案件的移交併確保案件處理的連貫性。

（二）涉國安案件偵查程序「兩法」銜接的實踐困惑

在偵查階段，香港的司法實踐已發生因例外性規定或規定不明引

① 孫瀟琳：《香港國安案件刑事管轄機制的運行邏輯、實踐困境與完善思路》，《統一戰綫學研究》2023 年第 1 期。

② 李和杰，張兵：《我國刑事訴訟指定管轄制度完善研究》，《黑龍江省政法管理幹部學院學報》2022 年第 1 期。

發的適用問題，提出進一步對相關程序進行完善或優化的需求。

1. 關於偵查措施適用的問題

現行法例雖允許無手令搜查，但從目前可檢索的案例來看，無手令搜查屬於極個別情況，針對搜查措施的適用，目前已發生因相關概念內涵與外延界定不清引發的適用爭議。在黎智英訴警務處處長案中，爭議的焦點在於警方持依據《43 條實施細則》取得的明確授權搜查黎智英手機內電子內容的手令的效力問題，並聚焦《43 條實施細則》附表 1 第 2 條規定的「指明證據」[①] 是否涵蓋新聞材料問題，法官提出對「指明證據」的詮釋必須納入《香港國安法》的立法背景進行考量，且在對「相稱性」問題，即保障新聞自由及維護國家安全這對互相對立的公共利益進行衡量後，最終確定新聞材料屬於「指明證據」的範疇[②]。其次，關於偵查措施的實施，還存在因規定不明引發的困惑，如關於涉案財產的處置，若凍結資金規模顯著低於涉案公司債務總額，且在同步推進犯罪人財產處置工作時，面臨諸如沒收財產與財產權執行順序等程序性難題時如何確保程序合法性與實體公正性得以兼顧。

2. 對偵查程序的監督問題

《香港國安法》對偵查程序的監督在監督手段上主要包括通過法律對執法權限進行限制以及通過手令批准啓動調查措施；從監督機制來看，主要包括第 43 條規定的香港國安委對偵查措施進行監督的內部監督機制，以及第 49 條規定的駐港國安公署監督香港特區履行維護國家

① 《43 條實施細則》附表 1 第 2 條：「1. 釋義……指明證據（specified evidence）指屬或包含（或相當可能屬或包含）危害國家安全罪行的證據的任何物品。」

② 參見黎智英訴警務處處長案，[2022] HKCA 1574。

安全職責、第 50 條規定的國家監察機關監督駐港國安公署人員的外部監督機制，但對於監督的對象、監督的標準等問題均無明確規定，待與本地立法銜接以進一步明確。

（三）不設檢控時效可能引發的實踐挑戰

《香港國安法》並未就檢控時效作出規定，該「未明」事項可能引發實踐對涉國安案件檢控時效的困惑。我國《國家安全法》雖未在條文中就追訴時效作出專門的規定，但具體的實踐需參照《刑法》第 87 條對追訴時效的規定；相反，《德國刑法典》第 78 條明確規定針對特定案件沒有追訴時效[①]。對於涉國安案件是否具有檢控時效的問題，從香港的司法傳統來看，刑事罪行通常不規定時效[②]；同時香港也通過法律對此進行了回應，原《刑事罪行條例》第 11 條就煽動罪提起檢控只可於犯罪後 6 個月內進行的規定也於 2024 年《維護國家安全條例》施行後予以廢除。針對涉國安案件不設檢控時效的規定滿足應對國家安全犯罪的隱蔽性於長期性以及維護國家安全的持續性需求，但在實踐中可能引發「追溯既往」的爭議，且長期追訴可能增加司法資源負擔、影響其他案件的處理效率，因此還應提防不設檢控時效帶來的實踐挑戰。

① § 78, Strafgesetzbuch（StGB）v. 15.05.1871:（Verjährungsfrist）Verbrechen nach § 211（Mord）verjähren nicht.

② 宋小莊:《簡述香港國安法制定後基本法第 23 條立法》，載《紫荊論壇》2023 年 3 — 4 月號。

四、香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序銜接的進路

前文提到，香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序的銜接主要可從兩個維度進行考察，一是「兩法」規範層面的差異，二是實踐層面因本地立法滯後或經驗不足引發的困惑；從更宏觀的視角來看，「兩法」銜接的難點在於不同法系、不同位階法律的融合。以此為切入點，本文認為可通過「系統性設計 + 類型化分析」的路徑實現「兩法」審前程序的銜接。

（一）系統性設計實現「兩法」銜接理念的一致性

從法治理念的差異來看，香港特區本地立法與《香港國安法》的主要差異之一是法治文化和價值取向的不同，中國特色社會主義法律體系強調維護國家安全與社會秩序，而香港普通法強調個體自由與權利，這種法系間理念的差異使得「兩法」審前程序的法律本身或法律指導的司法實踐各有偏向，因此需從宏觀層面進行系統設計，實現「兩法」銜接理念的一致。

1. 銜接模式的選擇

不同制度共存必然經歷互相適應、逐漸磨合的過程，從以往的經驗來看，這種共存模式無外乎一方主導的「內決」或「外決」模式、並行不悖的法律互認模式及求同存異的規則再造模式。以往談論相關問題時，有學者提出依據「一國兩制」的方針須採用求同存異的規則

再造模式[①]，本文認為，具體模式的選擇需結合國情、立法需求以及特定事項的特殊性等方面予以判斷，整體思路為在遵循《香港國安法》優先效力的基礎上完成對法律層面的有效整合[②]，一方面，作為在香港特區適用的全國性法律，為保證「兩法」銜接後能夠順利運行，《香港國安法》應當充分尊重特區的法律原則與司法傳統、與香港本地法律相適應，這在《香港國安法》立法時已得到充分考慮；另一方面，香港對於維護國家安全承擔憲制責任，因此應更加關注「一國兩制」中「一國」的要求；同時，由於香港特區維護國家安全的法律制度曾存在歷史性滯後，與《香港國安法》存在系統性差距，因此要求香港應當積極通過立、改、廢等方式對相關法律進行完善以兼容《香港國安法》的規則，即通過「自上而下」與「自下而上」結合的方式實現香港維護國家安全法律的銜接[③]。

2. 本地立法與《香港國安法》審前程序銜接的基本原則和限制條件

明確「兩法」銜接基本原則和限制條件的目的在於保障銜接路徑符合相關的法理原則。在基本原則方面，應當兼顧「一國」與「兩制」的基本方針，既將國家安全作為凌駕性的考慮因素，又需要兼顧兩地之差異，融通制定法與普通法原則，使「兩法」形成相輔相成的良好

① 參見王一棟：《「規則銜接」的含義闡釋與路徑開拓——基於〈香港國安法〉的立法創新》，《海峽法學》2024 年第 6 期。

② 參見曹旭東：《論〈港區國安法〉與香港原有法律體系的關係——解析〈香港基本法〉第 11 條和〈港區國安法〉第 62 條》，《法學論壇》2021 年第 4 期。

③ 參見劉林波：《論香港特區維護國家安全法律的「銜接、兼容、互補」》，載《紫荊》2024 年 5 月號。

互動關係。在限制條件上，一方面需要關注法學原理，譬如下位法不違反上位法等方面的內容；另一方面，則需要關注香港特區本地立法不可逾越的邊界，如不得與《香港國安法》相牴觸、不得限制中央事權的行使、不得違反人權保障的底線等。

（二）類型化分析探索「兩法」銜接的具體路徑

在對《香港國安法》與本地立法審前程序銜接的難點進行考察時，雖不同程序、不同制度在銜接過程中面臨的問題不同，但可對相關問題分類，並通過類型化分析的方式探討同類問題可能存在的具有普遍適用意義的銜接方式。

1. 運用合適的法律解釋方法應對「兩法」審前程序的文本差異

針對《香港國安法》中部分具有內地法律特徵的規則或表述的條款，香港特區本地立法銜接適用時可結合《香港國安法》的特殊語境探尋其立法原意[①]，參照內地法律規範構建一套合理的解釋體系。譬如前文提到的對「國家祕密」的界定，在《維護國家安全條例》頒佈前，便有學者從犯罪構成的刑法角度提出基於《香港基本法》的立法原意，應當將「官方機密」與「國家祕密」做相同釋義[②]；出於補齊制度短板、提升抵禦國家安全風險能力等方面的考慮，《維護國家安全條例》對《官方機密條例》原本的認定標準進行擴展，參照《保守國家祕密法》第 13 條的規定對「國家祕密」進行了重新界定，至此「兩法」在「國

① 參見韓大元、楊曉楠：《論〈香港國安法〉的原意解釋》，《港澳研究》2023 年第 2 期。

② 參見馬發騰、鄒平學：《與〈香港國安法〉相銜接謀劃〈香港基本法〉第 23 條立法工作的思考》，《廣州社會主義學院學報》2023 年第 3 期。

家祕密」這一重要概念上完成了一次有效的銜接；又如對「涉案財物」的界定，「兩法」在大的框架下沒有太大差異，但對於「犯罪所得」的界定，一方面需要銜接《有組織及嚴重罪行條例》第 9 條規定的犯罪得益評計規則，同時可結合內地法律「犯罪嫌疑人或被告人形成控制性支配的財物及其他財產性利益」的解釋進行綜合判斷[①]。

2. 多維視角探尋例外性規定的銜接路徑

一般而言，大多針對涉國家安全案件審前程序的例外性規定在都能在香港特區本地立法中找到類似的規定，譬如無手令搜查、截取通訊與祕密監察的適用、循公訴程序審判等，這些規定本身符合香港普通法的司法傳統；少數例外性規定在本地立法中雖無相似規定，但結合危害國家安全犯罪案件的敏感性與複雜性、維護國家安全的重要性以及央地關係等視角也可對相關規則的適用進行論證。譬如在「雙軌制」管轄中，中央管轄作為管轄的例外性規定，其權力來源於中央的全面管治權。一方面，維護國家安全作為國家的基本職責，中央對與香港特區相關的國家安全事務負有根本責任，香港特區對維護國家安全承擔的憲制責任不排除中央履行相關責任；另一方面，與香港特區享有的獨立的司法權與終審權不同，「國家終審權」作為國家主權的重要標誌是主權者固有的[②]，即中央對香港國安案件享有固有的刑事管轄權。但《香港國安法》對「雙軌制」管轄的構建實際上表現出中央權力的「謙抑性」，這種制度安排既維護了國家主權與國家安全的核心

① 控制性支配即形成排他性、直接性、可處分性的狀態。參考時延安：《違法所得沒收條款的刑事法解釋》，《法學》2015 年第 11 期。

② 參見鄒平學、潘亞鵬：《港澳特區終審權的憲法學思考》，《江蘇行政學院學報》2010 年第 1 期。

利益，又在「一國兩制」的框架下尊重和維護了香港特區的高度自治。

同時，針對涉國安案件審前程序的例外性規定，本地立法在部分內容上存在的滯後性，可通過立、改、廢並行的方式予以克服。一是清除與《香港國安法》相牴觸條款，目前香港特區已在《維護國家安全條例》頒佈出台時進行過一次系統清理，後續還需繼續對相關法律法規進行「查缺補漏」；二是激活部分合理、科學但未啓用的法律，如在完善《截取通訊及監察條例》相關規定的基礎上，適時在維護國家安全實踐中進行適用；三是補充立法空白，針對部分未明事項或缺失的關鍵規則，積極尋找本地法依據，通過對本地法的修訂、解釋使之適用於涉國安案件的特別情況。具體來看，部分例外性規定可能因本地立法的滯後性處於「未明」狀態，該「未明」狀態可分為規定不明與未規定兩種情況。對於前者，同樣需要建立一套以《香港國安法》立法原意及央地關係分析為基礎的解釋體系，以明確規範的具體內涵。譬如解決「雙軌制」管轄機制下管轄劃分模糊的問題，首要就是對《香港國安法》第 55 條規定的「三類案件」進行界定，此時需要明確依據《香港國安法》的立法原意，中央管轄作為「最後一道防線」，具有兜底性和補充性，因此在界定「三類案件」的範圍時，應作較為嚴格的限定，可將其總結為複雜、嚴重、緊急三類案件[①]。又如針對搜

① 其中「複雜」需同時滿足涉及外國或境外勢力的複雜情況與香港管轄確有困難兩個要件；「嚴重」指除前款提到的涉外且複雜的情況外預設的其他無法有效執行《香港國安法》的情況，如雖個案不複雜，但案件數量急劇增多，受人力、物力等因素的限制，香港政府無法對數量龐大的所有案件都進行有效管轄，或在行使職權時遇到特別激進的力量抗拒執法等，參見歐錦雄：《駐港國安公署立案偵查的法律適用研究——貫徹落實香港國安法的法律思考》，載《港澳研究》2021 年第 4 期。「緊急」指國家安全面臨重大現實威脅，但結合中央管轄的謙抑性，不能將該條理解為概括性條款。

查措施條款中「指明證據」的界定，香港法院在考量立法背景的基礎上，納入了對維護國家安全與保障自由這對公關利益相稱性的論證，為「兩法」銜接做了一次良好的示範。針對《香港國安法》未規定的事項，依據《香港國安法》第 41 條「適用本法和香港特別行政區本地法律」的規定，必要時可請求全國人大常委會進行解釋。針對僅為《香港國安法》未規定情形，如偵查監督、涉案財產後續處置等問題，可積極尋找本地法依據，通過對本地法的修訂、解釋使之適用於涉國安案件的特別情況；針對「兩法」均無規定的情況，如管轄權異議、移送管轄等問題，則應通過本地立法實現對《香港國安法》的積極配套。

小結

通過對香港特區本地立法與《香港國安法》審前程序銜接存在或可能存在的問題進行全面、系統的考察、分析與總結，本文認為「兩法」審前程序銜接的關鍵是在銜接理念一致的基礎上，結合類型化分析，總結提煉實踐有效的銜接方法，依據不同情況綜合運用合適的法律解釋方法、立改廢等法律技術。將視角擴大到整個執行程序，特別是內地管轄啓動的情況下，銜接會隨之擴大到《香港國安法》、香港特區本地立法與中國內地法律之間，因此實現「兩法」銜接最終或需找到一個核心——即從理念的融貫探索中央層面立法與特區層面立法有機的融貫，實現中央層面立法與地方層面立法全方位、多層次、寬領域的合作與交流。

Legal and Institutional Analysis of the Coordinating Pre-Trial Procedures Between NSL and Local Legislation

Guo Tianwu, Yan Yuke

Abstract: Pre-trial procedures, as the cornerstone of criminal proceedings, are essential to ensuring the fairness and efficiency of the criminal justice system. Given the divergences between the NSLin terms of legal system and hierarchical status, the coordination of their pre-trial procedures remains underdeveloped. This artical undertakes a comprehensive and systematic analysis of both the normative divergences in legal texts and the practical challenges encountered or anticipated in the implementation of pre-trial procedures under local laws and the NSL. Drawing on this dual-layered investigation, it proposes an integrated framework grounded in systemic design and typological analysis to facilitate the coordination of the two legal regimes.

Keywords: NSL; National Security; Pre-trial procedures; Institutional Integration

（責任編輯：曹旭東）