

内地和香港维护国家安全 警务合作问题研究

■ 韩 旭 任珈炎

摘 要 内地与香港警务合作是区际警务合作的一种表现形式，立足于“一国两制”的共同政治根基，随着维护国家安全法律体系健全而日趋完善，具有一定的经济及社会文化基础。香港地区危害国家安全犯罪分为“内乱罪”和“外患罪”，具有境外因素影响明显、参与群体青年化、犯罪参与主体自主化分散化、内外联动诱导犯罪等特点。通过香港完成基本法第二十三条立法、建立专门的维护国家安全警务合作机制、加大对香港地区维护国家安全警务工作支援力度、促进内地与香港警务教育培训交流常态化等强化内地和香港维护国家安全警务合作。

关键词 国家安全 香港 警务合作

香港回归以来，内地与香港开展了不同层次的区际警务合作，对于打击各类危害犯罪、维护香港地区的管治秩序具有重要意义。但是内地与香港分属不同法系，法律制度方面也存在诸多差异，区域之间在打击跨境犯罪方面容易出现举措不协调甚至管辖冲突的情况。这就需要进一步加强内地与香港警察部门之间在打击跨境犯罪、案件侦破、案犯查缉等方面的交流合作，更好地贯彻落实香港基本法，强化区际刑事司法协助效能，确保内地与香港社会大局稳定。香港国安法颁布以后，随着

香港地区维护国家安全组织体系建立健全，内地和香港维护国家安全警务合作将逐渐趋于常态化。研究如何更好地开展警务合作，共同打击危害国家安全的跨境刑事犯罪，具有重要的理论和现实意义。

一、内地与香港开展维护国家安全警务合作的基础

（一）“一国两制”的共同政治基础

香港回归以后，根据香港基本法的规定，实行“一国两制”。虽然内地与香港分

作者：韩 旭，中国人民公安大学讲师，硕士研究生；任珈炎，中国人民公安大学学生
本文为第十六届海峡两岸暨香港澳门警察学研讨论文。

属于不同的法系，各自的法律体系和司法系统之间存在着很大的差异性，但“一国两制”使得内地与香港之间有了一个共同的政治基础，即“一个国家”。开展维护国家统一和安全、贯彻落实国家政策方针的警务合作活动，是内地与香港更好履行维护国家安全宪制责任的重要方式。“一国两制”的共同政治基础也为内地和香港的警务合作提供了便利条件。从合作的法律性质上来说，内地和香港的警务合作属于一个国家内部不同区域之间的区际警务合作。相较于国家之间的国际警务合作，区际警务合作拥有更加便捷的条件，合作方式更加多样、合作范围也更广阔。国际警务合作的范围与形式以国际条约为基础而确立，但内地与香港警务合作的范围与形式只要不是两地法律禁止的事项即可。

（二）日趋完善的维护国家安全法律体系

《香港基本法》第九十五条的规定为内地警方与香港警方开展警务合作活动奠定了最基本的法律基础。香港国安法颁布施行后，不仅在总体上对内地与香港共同维护国家安全的责任进行了明确，也在警务合作层面进行了原则性的规定，为内地与香港开展维护国家安全警务合作提供了直接依据。《香港国安法》第十六条的规定拓宽了内地参与香港维护国家安全警务活动的渠道、丰富了参与形式。总体而言，从《香港基本法》中对于维护国家安全的原则性规定到香港国安法中的具体举措，香港地区维护国家安全法律法规体系正在不断健全和完善，这为共同开展维护国家安全警务合作提供了较为坚实的法律保障。

（三）经济及社会文化基础

以爱国主义为核心的民族精神文化始

终是内地与香港社会文化的重要部分，守望相助、抵御外辱，共同维护国家安全既是两地人民的共同愿望，也是其宪法义务。此外，随着粤港澳大湾区建设持续推进，香港和内地的经济联系日益密切，湾区一体化建设为内地和香港之间的建设和发展提供了新动能，有助于解决香港地区土地不足、人口密集、经济结构较为单一和服务业发展较为缓慢等问题，得到了广大香港市民的支持和拥护。由此可见，共同的文化与民族记忆以及经济的深入交流，为维护国家安全警务合作奠定了经济和社会文化基础。

二、香港地区危害国家安全犯罪类型及特点

（一）香港地区危害国家安全犯罪类型

《香港国安法》第三章专门规定了香港地区危害国家安全犯罪的“罪行与处罚”，境内外敌对势力试图分裂中国、颠覆国家政权等危害我国国家安全的行为具体来说主要涉及两种类型：一种是危害国家内部安全的犯罪，在一些刑事犯罪中称之为“内乱罪”，如香港国安法中的“分裂国家罪”“颠覆国家政权罪”，香港国安法中“恐怖活动罪”所惩治的恐怖活动，由于也是基于危害国家政权、主权的政治目的和意图而实施的恐怖犯罪行为，因而也应属于“内乱罪”的范畴；另一种是危害国家外部安全的犯罪，在一些刑事立法中称之为“外患罪”，香港国安法中的“勾结外国或者境外势力危害国家安全罪”就属于这一类型，此类型危害国家安全的犯罪行为一般体现为“卖国投敌”和“引狼入室”，“卖国投敌”表现为“为境外敌对势力提供涉及国家安全的国家

秘密和情报”，“引狼入室”则是以危害国家安全为目标所实施的勾结行为，即请求外国敌对势力实施、串谋实施或受外国敌对势力指使、控制、资助、支援实施的《香港国安法》第二十九条第一款列举的五种行为之一的具体行为，但是需要指出的是，为了实施分裂国家罪或者颠覆国家政权罪而实施的与境外敌对势力的勾结行为，应当依照分裂国家罪或者颠覆国家政权罪从重处罚。

(二) 香港地区危害国家安全犯罪特点

1. 境外因素是根源所在

自从香港回归以来，虽然结束了英国的殖民统治，但是美国一直在通过多种方式拉拢、培植反对势力，进行渗透颠覆活动，妄图通过“颜色革命”夺取特区管治权，把香港变成一个独立或半独立的政治实体，并以之为“反华桥头堡”，最终颠覆我国社会主义制度、分裂中国。美英等国干涉香港事务，干扰“一国两制”的实施，是香港近年来颜色革命、暴乱、恐怖活动等犯罪事件发生发展的根本原因。

在香港地区危害国家安全犯罪中，美英等境外势力多作为“推动者”，利用一时难以解决的经济问题和民粹主义等煽动底层民众和年轻人情绪，使其自主产生仇恨心理，并通过进一步诱导引发多种犯罪行为。香港近些年发生的危害国家安全的违法事件，尤其颜色革命事件，看似是民众自发产生的，但背后却有着训练有素的组织者、指挥者，甚至在其中可以看到外国人的面孔和外国国旗。每次的行动都有特殊的手语体系进行指导，并且在行动中有预案、目标和指挥，境外势力也一直通过人员培训、声援、舆情操控、资金支持等多种方式参与其中。例如美国国家民主基金会为代表

的非政府组织以及美国政府为香港地区危害国家安全的犯罪活动提供了大量的经费和技术支持。其他的一些境外势力，也在为香港地区危害国家安全的犯罪行为提供支持和帮助，例如一些“台独”分子积极为香港暴徒筹备物资，并且推进台湾地区“难民法”的制定，为祸港暴徒提供庇护，使他们可以逃到台湾地区来躲避法律的制裁。

2. 参与者多为年轻人

香港地区发生的危害国家安全的重大事件中，青年群体占有很大比重。例如 2019 年 6 月开始爆发的香港修例风波发展至 11 月底，共有 5890 人被捕，其中近四成为学生，更是有 910 名未满 18 岁的青少年，最年轻的仅有 11 岁。参与香港地区危害国家安全犯罪的青年群体多为在香港出生长大，对内地并没有真切了解，情感上相对疏离。他们年龄较小，并没有形成较为成熟稳定的人生观、世界观和价值观，西方势力宣传的所谓“普世价值”充斥校园，这些年轻人没有得到正确价值观的引导，思想西化严重。网络世界如“脸书”“油管”等充斥着抨击、丑化、妖魔化中国的内容，更加弱化了他们对国家的认同感和民族自豪感，极容易被境外乱港势力利用，通过煽动、蛊惑、欺骗等方式组织、引导年轻人参与街头政治，并且做出危害国家安全和社会秩序的过激行为。

3. 呈现出自主分散化特点

传统的危害国家安全相关犯罪，都会有专门的组织进行领导实施，并且组织内部结构完备、等级分明。而在近年来香港发生的颠覆国家政权、分裂国家、恐怖主义等活动虽然也有一定的组织性，但已呈现出自主性和分散性的特点，很多违法犯罪分子并不属于某一个组织，也不听从某

个组织的领导和指挥，他们就是根据自己的意愿，在没有后备保障力量的情况下单独行动，行动的时间、地点、方式也较为随机和分散，这在香港近期发生的多起“独狼式”恐怖主义犯罪中体现的较为明显。这类自主分散化的激进分子对现实社会存在不满情绪，以“社会弱者”和“被剥削者”自居。而在接受了西方价值观并为其蛊惑之后，他们自主进行分散的危害国家安全违法犯罪行为，沦为敌对势力用来破坏中国政治制度和政权的棋子，成为了街头政治的炮灰或者国家之间利益博弈的工具。

4. 内外联动诱导犯罪

近年来，香港地区参与危害国家安全犯罪活动的港独分子，不仅有外部势力的支持，也有香港内部港独组织的鼓动。从2014年香港占中事件发生以后，西方反中乱港势力频频出现在香港各类政治活动中，与此同时，他们通过各类NGO组织进行金钱和利益输送，从而扶植、拉拢反动派作为乱港“内应”和“急先锋”。乱港势力内外联动，香港反对派炒作香港社会存在的住房、贫富分化、就业、生活成本增大等社会问题，煽动、蛊惑民众尤其是青年群体走上街头进行非法的集会游行示威活动，西方乱港势力通过发布涉港法案、歪曲报道、资金支持等多种方式对香港非法街头政治参与进行声援和实质性支持。在犯罪诱因或者说形成原因上整体呈现出内外联动的特点。

三、当前内地与香港维护国家安全警务合作机制

香港的回归使内地与香港地区警方从个案协助发展为全方位合作，在情报交流、

行动配合、业务联系、情况通报等许多方面建立了不同层次的合作机制，完善了警务合作框架。随着粤港澳大湾区建设持续推进，湾区内信息、资金、货物、人员等各类要素的流动将越来越频繁和密集，虽然在一定程度上给维护国家安全和社会稳定带来了挑战，但同时也为进一步深化警务合作提供了良好的机遇和广阔空间。内地与香港警务合作机制中涵盖维护国家安全议题或者能够应用于香港地区维护国家安全警务实践的警务合作机制有工作会晤机制、定期通报机制、侦查协助机制、联合行动机制、对口联络机制和交流培训机制。

（一）工作会晤机制

该机制分为定期会晤和不定期会晤，由公安部和香港警方有关负责人率团出席，围绕警务协作的形式与对策、跨境犯罪打击、联合行动等议题进行深入交流探讨，就合作事宜交换意见并安排下一阶段警务合作的工作。对于重大复杂疑难案件或新型案件，内地公安机关与香港警方也可举行不定期会晤，推动侦查工作的进行。

（二）定期通报机制

内地公安机关和香港警方采取定期通报的方式开展相关警务情报信息交流。

（三）侦查协助机制

针对有组织的跨区域犯罪，联合侦查的模式能够发挥整体优势，提高办案效率。内地公安机关与香港警方对于涉案人数较多且关系构成复杂，犯罪行为或犯罪结果危害大、涉及面广的重大跨境刑事案件，集中各方专业力量，进行情报信息交流，相互配合，联合进行侦查。

（四）联合行动机制

在侦办重大跨境犯罪案件时，内地公

安机关和香港警方经协商后互派联络员进驻对方机构，成立特别专案小组，联合行动。目前，在打击有组织犯罪、毒品犯罪等刑事犯罪方面，内地公安机关与香港警方事先制定行动目标方案，在行动上积极配合，侦破了多起具有重大影响的跨境犯罪案件。

（五）对口联络机制

内地公安机关和香港警方分别设立独立的部门，根据业务范围，进行相关的业务联络。

（六）交流培训机制

内地公安机关与香港警方在组织架构、管理体制、警营文化建设、教育培训等方面各有特色和专长，可以利用香港地缘优势及其回归后与内地沟通的便利条件，整合内地和香港警方资源，开展交流合作。如内蒙古公安厅组织部署开展“2019 年第一期香港警务处流动教学培训班”，香港警务处选派 16 名搜查队教官团赴呼和浩特送教；另外，根据广东省社会组织管理局广东社会组织官网显示，粤港澳大湾区警察协会于 2021 年 2 月 6 日成立，其业务范围包括开展粤港澳大湾区警队业务培训、交流学习、理论研究、文体交流、维护权益、协作服务等。

上述警务合作机制创设之初并非专门应用于内地与香港维护国家安全警务合作，但是依然能够发挥积极作用，有利于双方在维护国家安全警务目标和行动上保持一致性。维护香港地区国家安全的警务活动不同于一般的警务活动：一方面，香港地区危害国家安全犯罪相较于其他地区此类犯罪而言有其特殊之处，这些犯罪行为得到了某些域外西方国家和势力的支持，办理此类案件的干扰因素更多，某些国家指手画脚也难以避免；另一方面，办理危害

国家安全犯罪案件与办理毒品、走私等普通跨境犯罪案件相比，对办案谋略的选择、破案效果的考量都有不同之处。因此在内地与香港维护国家安全警务合作机制创设上还需要有针对性，思考如何通过制度设计和流程优化来最大限度地消除杂音、降低干扰，以及时侦破、有效打击、重点防范《香港国安法》第三章规定的四类犯罪，更好地发挥警察机关在维护香港地区国家安全和治安方面的中流砥柱作用。

四、关于强化内地与香港维护国家安全警务合作的思考

（一）香港尽快完善基本法第二十三条立法

香港国安法是对香港基本法的必要补充，对于在确保国家安全前提下更好地捍卫香港法治精神，筑牢维护国家安全的法制屏障，完善“一国两制”理论体系和制度体系，确保香港社会长治久安具有重要意义。香港立法机关还需要尽快完成基本法第二十三条本地立法，将香港国安法的规定和精神落细落实，在本地法律条文中明确禁止危害国家安全行为以及相应案（事）件的处置细则，通过制度设计防止香港沦为西方敌对势力的反华“桥头堡”。此外，《香港国安法》第七条也有明确规定，构建完整的香港地方维护国家安全法律制度体系也是履行法定职责的必然要求。

（二）建立专门的维护国家安全警务合作机制

虽然当前内地和香港警务合作机制在维护国家安全方面仍然可以发挥积极效能，但是国家安全相关案件有其特殊性，案件侦办过程中情报信息的敏感性和保密级别

相较于普通跨境犯罪来说更高，而且往往有境外势力的参与，所以侦查难度较大。对此，内地和香港警方想要更好地实现预防和打击危害国家安全犯罪效能，需要从队伍、情报、法律规则等多方面着手建立专门的维护国家安全的警务合作机制。可以探索公安部主导下的粤港澳大湾区国家安全警务执法合作，在执法队伍培训交流、情报信息库共建共享、规章制度协同创设等方面进行积极探索，提升跨境维护国家安全的警务执法合作效能。

（三）加大对香港地区维护国家安全警务工作支援力度

根据《香港国安法》第十六条的规定，2020年7月1日香港警务处国家安全处正式成立，国家安全处分为情报、行动、后勤支援三个部门，分别负责情报分析、拘捕、前线人员训练等工作。为保障国家安全处正确、有效履行职责，香港国安法规定：根据需要，香港警务处维护国家安全部门可以从特区之外聘请人员协助工作。近年来，内地公安机关在网络安全技术、情报分析、刑事科技等方面都取得了长足发展，有能力和实力为国家安全处提供必要的技术支持，可以探索在内地公安机关建立粤港澳大湾区国家安全专业人才库，为香港地区维护国家安全警务工作提供对口支援，并且可以根据香港警务处国家安全处工作需要，从内地公安机关选派专业人员前往组建工作专班、联合专案组等方式开展全方面、全天候的警务执法合作，真正发挥内地警务人才优势，加大支援力度。

（四）促进内地与香港警务教育培训交流常态化

由于香港地区危害国家安全犯罪案件一般比较复杂，呈现内外联动的特点，并且涉及不同法系、国内法与国际法、不同执法流程与证据标准等问题，对办案人员政治素质和法律素养要求较高。内地和香港地区在警务人才培养方面都是侧重于应用型 and 实战化，对各自体制机制下的警务工作较为了解，但是对于域外警务工作了解有限，不利于开展警务协作和联合执法活动。常态化地开展内地与香港警务教育培训交流是解决这一问题的重要方式。可以通过在内地开办大湾区警务人才轮训班、执法技能培训班等方式，协助香港警方提升维护国家安全、办理相关案件的能力，与此同时，也提升驻香港特别行政区维护国家安全公署执法人员对香港法治传统的认识，更好地适应香港警务执法环境。

参考文献：

- [1]赵永琛. 内地与香港警务合作问题研究 [J]. 法学家. 1998. 3
- [2]何蓓. 试论内地与香港之间的刑事合作 [J]. 法制与社会. 2007. 11
- [3]王振民、黄风. 香港特别行政区维护国家安全法读本 [M]. 香港: 三联书店有限公司. 2021
- [4]香港国安法正式实施, 美国以香港为“反华桥头堡”的图谋彻底破产 [EB/OL]. 乌有之乡网刊. 2020. 7. 3
- [5]修例风波 910名被捕者未成年 [EB/OL]. 香港商报网. 2019. 12. 1
- [6]孙琪、褚昆鹏. 海峡两岸及内地与港澳警务合作机制问题的探讨 [J]. 北京警察学院学报. 2017. 5
- [7]粤港澳大湾区警务协作座谈会在广东举行 [EB/OL]. 2018. 9. 7
- [8]龚刚鸣. 加强内地公安机关与港澳警方的交流与合作 [J]. 公安研究. 2002. 4
- [9]粤港澳三地警方刑侦主管第二十三次工作会晤在港举行 [EB/OL]. 2017. 8. 3
- [10]陈钰. 论中国内地与港澳特区的侦查协作 [J]. 法制与社会. 2015. 9
- [11]熊一新、吴仲柱. 海峡两岸及内地与港澳警务合作比较研究 [J]. 北京人民警察学院学报. 2011. 1

责任编辑 张树彦