

序 言

傅華伶*

自香港回歸以來，維護國家主權和安全就始終是「一國兩制」實施中的核心議題之一。從 2003 年基本法第 23 條本地立法擱淺，至 2019 年「修例風波」期間，香港社會發生一系列危害國家主權和安全的行為，香港面臨進入緊急狀態的現實風險。

正如本書所討論，緊急狀態與國家安全均是內涵豐富且界定複雜的概念。無論是在危及國家主權、安全和發展利益的極端時刻援引基本法第 18 條宣佈進入緊急狀態，還是在香港本地建立起以行政長官為核心的常態化的緊急情況應對體系，均面臨制度建構的系統性與界定的明確性不足等問題。非常態下的緊急狀態與常態下的緊急情況應對之間的法律關係亦亟待釐清。這也導致在「修例風波」期間，宣佈進入緊急狀態可能導致「一國兩制」出現結構性的憲制危機，而援引《緊急權力規例條例》又不可避免遭遇本地司法覆核對法律合憲性的挑戰。^[1]

因此，香港特別行政區緊急權力法治的理論、制度及實踐，已成為「一國兩制」在理論與實踐層面必須直面的迫切問題，需要憲法學及港澳基本法學者展開有針對性的系統研究。過往學界對緊急狀態不乏探討，但將緊急狀態的基礎理論與香港本地實踐深度結合的專門著作仍屬少見。

正因如此，當盧雯雯博士的專著《香港特別行政區緊急狀態法治

* 香港大學法律學院院長、法學教授、陳志海基金（人權與責任）講席教授。

研究》即將付梓並邀請我為其作序時，我欣然答允。盧雯雯博士曾在 Tony Carty 教授與我的指導下於香港大學攻讀博士學位，畢業後繼續專注港澳基本法的研究。本書秉持前述的問題意識，在法理層面釐清了緊急狀態與法的關係，以比較法的視野考察了緊急狀態和緊急權力法治在代表性法域的歷史演變；同時從規範分析視角，梳理了香港特區的非常態緊急狀態制度和常態下的緊急情況應對制度，並著重討論了緊急狀態的界定、進入與監督機制。書中有關研究不僅論證嚴密、資料翔實，更對於緊急狀態與法的關係提出了諸多新知與洞見。我相信，本書的出版不僅能極大拓展緊急狀態理論的研究廣度，也將對未來相關制度實踐的完善起到積極的推動作用。

是為序。

傅華伶

2026 年 5 月 31 日於香港大學



第一章

緒論





2019 年 6 月至 2020 年發生於香港特別行政區的「修例風波」是「一國兩制」實施以來香港面臨的最重大危機，其間發生多起暴力事件、恐怖主義行為、顛覆政府和分裂國家違法行為，更因形勢危急，一度出現特區進入「緊急狀態」的可能性。中央政府始終強調港府在處理因修例引發的管治危機時，應當在現行法律框架內積極作為，「止暴制亂，恢復秩序」，而「如果香港出現特區政府不能控制的動亂，中央絕不會坐視不管……絕不允許暴力綁架香港未來」。^[1] 這意味著《中華人民共和國香港特別行政區基本法》（以下簡稱基本法）第 18 條第 4 款關於緊急狀態的規定在特定情況下可被援引並適用。根據第 18 條第 4 款，全國人大常委會可決定「因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施」。過往一般認為特區進入緊急狀態是極小概率事件，對緊急狀態的宣告及緊急權力的行使研究較少。^[2]

緊急狀態（the state of emergency）包含四個明顯特徵：第一，突發、不可預見且持續時間未知；第二，危及個體生命和社會整體利益；第三，國家某一權力機構（通常為政府）被賦予特殊權力；第

1 《人民日報》評論員：《絕不允許暴力綁架香港未來》，《人民日報》2019 年 8 月 31 日。

2 相關研究分為兩個主題：一是何為第 18 條第 2 款和第 3 款所指的全國性法律，應當遵循何種程序加入附件三以及如何在香港特區實施；二是圍繞香港本地法律《緊急情況規例條例》（香港法例第 241 章）討論行政長官在緊急情況下的立法權以及《緊急情況規例條例》是否符合基本法的原則性規定。

四，必須立刻採取緊急措施。^[3] 其中，前兩個特點與宣告進入緊急狀態緊密聯繫，而後兩者則涉及緊急狀態下緊急權力的行使，包括制訂緊急法律、執行緊急措施以及監督緊急權力的行使。隨著絕大多數國家通過憲法條款和單行的緊急狀態法律或應急法律將不同類型及層次的緊急權力的行使納入規範法律制度的範圍內，以「法治」來規訓緊急狀態已經成為共識。但這一共識並未完全解決關於緊急狀態的理論和緊急權力的實踐問題。1861年美國內戰爆發初期，面對國家分裂的迫切危機，林肯未經國會授權下令中止「人身保護令（Habeas Corpus）」，林肯就此提出著名的憲法之問：「難道為了遵守一項法律，而眼睜睜看著所有的法律都不被執行，甚至政府本身都要分崩離析嗎？」^[4] 如何理解在緊急狀態下，主權者或主權者授權的主體可突破現行法律以應對國家生死存亡的危機？如果認為該種應對緊急情況的必要性可證成「違法」的正當性，如何確保緊急權力受到合理、有效的監督？該種正當性的證成又會否與法治的基本原則相衝突，乃至影響憲法的規則、原則與核心價值？

香港身處「一國兩制」的特殊憲制體系，《中華人民共和國憲法》（以下簡稱憲法）與基本法共同構成香港特別行政區的憲制秩序，同時基本法對於特別行政區的授權區別於我國單一制國家體系下中央對其他地方自治區域的授權。隨著科技發展和全球局勢愈發複雜，我國面臨各類傳統及非傳統安全威脅，建立和完善緊急狀態和緊急權力法治已經成為中國維護國家主權、安全、發展利益的重要問題。此外，香港特區政府在「修例風波」及新冠疫情期間援引《緊急情況

3 Congressional Research Service, "Report for Congress No.98-505. National Emergency Powers (updated March 23, 2020)", pp. 3-4, https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/98-505/98-505.19.pdf (最後訪問時間：2026年4月5日)。

4 "July 4, 1861: July 4th Message to Congress by Abraham Lincoln": "Are all the laws but one to go unexecuted, and the Government itself go to pieces lest that one be violated?", <https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/july-4-1861-july-4th-message-congress> (最後訪問時間：2026年4月5日)。

規例條例》（香港法例第 241 章）、《預防及控制疾病條例》（香港法例第 599 章）等，以規例或附屬條例的形式制訂緊急立法，採取緊急措施。作為因應緊急情況實施緊急權力的地方自治區域，香港緊急狀態與緊急權力的制度與實踐，也為中國緊急狀態法治提供了值得研究的案例。本研究聚焦香港特別行政區緊急狀態法治的理論、制度與實施，探討關於緊急狀態法治的三個核心問題。

第一，在緊急狀態的界定上，尤其是宣告進入緊急狀態的實質條件和程序要件上，根據憲法和基本法，全國人民代表大會常務委員會（以下簡稱全國人大常委會）是決定進入緊急狀態的唯一主體，但兩部法律對於緊急狀態的宣告並不完全一致。前者對全國人大常委會決定進入緊急狀態未有任何實質要件上的前置限制，後者則規定全國人大常委會只會在發生特區政府「不能控制的危及國家統一或安全的動亂」時才能決定香港進入緊急狀態。前者除動亂外還包括自然災害、事故災難、公共衛生事件、社會安全事件，後者從條文字面上看僅限最嚴重的「動亂」。此外，在宣告進入和終止緊急狀態的具體機制上，基本法第 18 條第 4 款沒有規定是由全國人大常委會主動決定，還是由香港特區政府申請。第 18 條第 4 款提及的兩個要素，「發生危及國家統一或安全的動亂」尚可以視作事實判斷，由全國人大常委會作為主權者進行決斷，但「特區政府不能控制」是否需尊重特區「高度自治」？

第二，在緊急權力的行使上，基本法區分緊急狀態下中央政府的緊急權力和未進入緊急狀態下特區政府的緊急情況應對，但對於權力邊界、內容、監督及責任並沒有具體規定。在進入緊急狀態之後，中央可根據基本法第 18 條第 4 款決定「有關全國性法律」在香港實施。但何為「有關全國性法律」？是否如基本法第 18 條第 3 款所言必須是「不屬於香港特別行政區高度自治範圍的法律」？是否指與國

家主權、統一與安全相關的法律，並不包括與此無關的法律？^[5]對於以上問題，目前學界尚沒有達成共識且無相應的機制安排。此外，中央行使緊急權力屬於基本法的兜底條款，面對尚不需要進入緊急狀態的突發事件和國家安全威脅，基本法第 56 條第 2 款授權行政長官在日常狀態下，可以援引本地現有的法律採取相應的緊急措施，可目前尚無體系化研究界定並區分在特區同時適用的中央及地方兩類緊急權力。

第三，在緊急權力的監督上，緊急情況下特區法院的角色在目前的制度體系下並不清晰。全國人大常委會宣告進入緊急狀態的決定不能被地區法院覆核，但特區政府應對緊急情況的權力可被司法覆核。香港延續普通法傳統，強調以司法權的積極能動「抗衡」緊急權力的行使。例如，在郭榮鏗及其他訴行政長官一案，^[6]高等法院原訟庭就行政長官會同行政會議訂立附屬立法《禁止蒙面規例》（香港法例第 241K 章）頒下判決，認為《緊急情況規例條例》（香港法例第 241 章）的緊急情況立法權授權違反基本法，且《禁止蒙面規例》對個人權利的限制不當。

究其根本，以上三個問題涉及公法和政治哲學理論上關於緊急狀態的三個核心理論問題。

其一，應當如何定義緊急狀態？緊急狀態的宣告原本強調其事實特徵，即當現實中發生或即將發生極為嚴重的危機時，權力主體必須介入，以維持（或恢復）社會基本秩序和供給。但在現代國家以法治作為基本國家建構原則的前提下，緊急狀態需要被放在規範法律框架下予以評價和分析。這也構成所有緊急狀態研究需要解決的第一個問題，即如何在法律上定義一個政治決策和事實狀態。

5 韓大元：《〈香港特別行政區基本法〉第 18 條的形成過程及其規範含義》，《法學評論》2020 年第 1 期，第 24 頁。

6 Kwok Wing Hang and Others v. Chief Executive in Council and Another [2019] HKCFI 2518.

其二，應當如何理解緊急狀態與法治的關係？第二個問題與第一個問題是一枚硬幣的兩面，即是否可以用規範性法律框架來界定緊急狀態？緊急權力的權源是「必要性原則」還是「合法性原則」？如果是必要性原則，那麼緊急權力就不能用合法性來進行評價，因為緊急狀態下權力主體必須被賦予高度裁斷和寬泛的權力來應對危機。但現代國家無一例外地都要求緊急權力必須具有法律授權（尤其是憲法），那麼應當如何理解緊急狀態與法治內在的衝突？

其三，應當如何監督和限制緊急權力的行使？緊急權力不是阿甘本（Giorio Agamben）所認為的法律真空或「憲法懸置」（suspension of the constitution），現代法治國家的核心原則是所有權力均應有明確授權且受到合理的監督和限制，緊急狀態下的緊急權力也不例外。儘管緊急權力與權力的一般原理緊密相關，但緊急權力又有其特殊性。緊急權力雖然有法律授權，但由於權力主體被概括性授予極為寬泛的權力以應對危機，在緊急狀態下，維護社會秩序的穩定和保障國家安全的目標顯著高於保障個人權利。因此，即便是同樣運用基本權利、立法目的、憲法價值的分析進路，緊急權力也不應當與其他權力適用同樣的評價標準。

克爾凱郭爾（Kierkegaard）一段關於「例外狀態」的論述曾指出，緊急狀態作為「例外」與「普遍」的關係既糾纏又複雜：

例外解釋普遍與其自身……關於普遍無止境的討論令人乏味，存在著例外啊！如果例外無法被解釋，那麼普遍也同樣無法被解釋。此困難通常未受到關注，因為普遍並非被以熱情對待，而是以舒適的淺薄加以思考。另一方面，例外則以強烈的熱情思考普遍。^[7]

7 Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (George Schwab ed., with a forward by Tracy B. Strong, Chicago: The University of Chicago Press, 2005), p.15 (quoting Kierkegaard's *Repetition*).

如果說現代性是建立於法之價值，現代國家也認可法治化的治理模式，那麼例外狀態與常態，例外之治與法治，就是現代國家必須解決的核心挑戰。究竟是緊急狀態（或例外之治）本身的存在挑戰到了現代國家常態政治與法治之根本？還是緊急狀態（或例外之治）與常態並無不同，它們只是硬幣的另一面，讓我們看到常態政治與法治性隱藏的一面？

本研究提出緊急權力理論的核心問題：應當如何界定緊急狀態、緊急權力與法的關係，如何監督緊急權力。研究以「理論—歷史—制度—實踐」為路徑圖來回答上述問題。第二章釐清緊急狀態與緊急權力理論，通過分析最重要的法哲學家關於緊急狀態的理論和爭議，理解緊急狀態與法的關係。制度無法超越歷史而存在，「危機改變法治」。第三章回到緊急狀態的歷史時刻，在歷史和比較的視角中討論緊急狀態法治在法國、英國和美國三個有代表性法域的起源、發展和演變，比較不同憲法體系下緊急狀態和緊急權力的實踐。基於上述對理論、歷史和比較的理解，第四章到第六章聚焦香港特別行政區緊急狀態和緊急權力法治。第四章分析憲法和基本法共同構建的香港特別行政區緊急狀態制度中對緊急狀態的界定、進入及實施。第五章梳理未進入緊急狀態時，常態化下緊急應對法治在香港特別行政區的發展和演變。第六章結合香港法院對緊急權力的司法審查個案，討論香港特別行政區緊急權力法治監督的實踐及問題，並引入以憲法監督和基本法監督共同構成對緊急權力的複合監督模式。第七章總結並回答第一章提出的問題，即如何在理論和實踐中界定緊急狀態，如何理解緊急狀態與法治的關係，以及如何監督緊急權力。