

## 《基本法第 23 條》立法工作最終完成 歷史意義重大

◎ 劉兆佳（香港中文大學社會學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問）

早在 1980 年代初，當中央提出用“一國兩制”方針解決香港這個歷史遺留下來的問題時，中央已經明確表明“一國兩制”成功實踐的前提之一，是香港特區必須負起維護國家安全的責任，而國家安全不單包括中華人民共和國的安全，也包括由中國共產黨領導的政權和內地的社會主義體制的安全。“一國兩制”的總設計師鄧小平先生更警告香港在回歸後不可以成為“顛覆基地”，否則中央非干預不可。

然而，為了照顧好香港居民和外國投資者的疑慮，中央“史無前例”地把原來屬於主權國中央政府訂立維護國家安全法律的責任授權一個地方來履行，而中央這個決定則體現在《基本法》第 23 條之中。《基本法》第 23 條背後的另一個重要目的，是要讓香港的維護國家安全的法律能夠切合在香港延續的普通法體系的原則和精神，更合乎香港的特殊國際環境，從而更能提升香港各界和國際社會對香港未來的信心和對中央切實貫徹“一國兩制”方針的決心的認同。

當然，中央此舉也“假設了”中國與西方的關係在香港回歸祖國後一段頗長時間內仍然會處於良好狀態，而香港亦會不負中央所託盡早完成 23 條的立法工作。可是，遺憾的是，在冥頑不靈的“反中亂港”勢

力和其大批支持者的阻撓下，23 條立法在 2003 年徹底失敗，甚至導致 23 條之後被妖魔化為“惡法”。後來，由於美西方從根本上改變了對華政策，把遏制中國的崛起作為首要戰略目的，而香港更成為了可以用來對付中國的棋子，因此把香港變成“顛覆基地”便成為了“反中亂港”分子和美西方勢力的共同目標和合作基礎。在這種情況下，內外敵對勢力更加大力度阻止 23 條立法工作的進行，更成功令其在香港成為“政治忌諱”（political taboo），就連特區政府和愛國人士也不敢觸碰這個燙手山芋。在香港回歸祖國近四分之一個世紀後，23 條立法工作仍然無法完成，香港也就長期成為了國家安全的隱患和威脅。

在維護國家安全法律缺位的情況下，“反中亂港”和美西方勢力遂得以肆無忌憚和長時間地不斷利用“政改”“反對第 23 條立法”“逃犯條例修訂”等政治議題衝擊特區政府、分化離間香港居民與中央的關係、策動政治鬥爭和動亂、撈取政治本錢和讓外部勢力利用香港來危害國家安全，最終在 2019 至 2020 年引爆了香港歷史上最嚴重和最血腥的暴亂。在香港生死攸關之際，中央毅然決然制定《香港國安法》並徹底改革香港的選舉制度，讓香港得以恢復秩序和法治、實施有效管治、實現“愛國者治港”和嚴厲遏制內外敵對勢力。香港的政治和管治架構的重塑是香港得以“由亂及治”的關鍵，更是香港日後“由治及興”的基礎。

如果沒有中央全面行使其對香港的“全面管治權”和大力支持特區政府的管治，和推動愛國陣營的團結和行政立法的良性互動，23 條立

法今天也仍然會是一項“不可能完成的任務”（mission impossible）。這次 23 條立法之所以能夠順利完成，充分印證了香港的政治局勢已經到了一個嶄新和良好的階段。在中央、特區政府、立法會和愛國力量的同心協力下，23 條（正式法律名稱是《維護國家安全條例》）的立法工作火速完成。當然，香港內部和外部都有人批評立法過程過於倉促，有關法律肯定會有不周全的地方。不過，即便有不周全的地方，日後也可以通過不時修訂來加以完善。在行政立法關係良性的情況下，要修訂有關法律亦非難事。如果從 2003 年特區政府首次嘗試進行 23 條立法算起，有關 23 條立法的探討和辯論在香港和內地已經斷斷續續進行了 20 年，時間不可謂不長，許多問題其實也已經經過反復推敲了。

從特區政府今年 1 月出臺有關 23 條立法的公眾諮詢文件到 3 月立法工作完成，耗時 2 個月左右。一些人對特區政府以“快刀斬亂麻”的手法進行立法大惑不解，並予以責難。我個人認為，加快完成立法工作有其迫切性，原因與外部勢力有密切關係。在 23 條立法的諮詢文件出臺之初，美西方勢力看似對 23 條立法不太關心，明顯與它們過去的態度相悖，但其實是它們在等待《維護國家安全條例草案》公佈後才對其中的具體條文和罰則發起大規模和猛烈的攻擊，並對相關的官員和立法會議員出言恐嚇和威脅作出制裁，意圖在香港內部引發對《23 條》立法的擔憂和反對以及迫使一些立法會議員放棄對立法的支持。從“不怕一萬、只怕萬一”和“最壞角度”出發，特區政府和立法會議員都同意以最快速度通過《維護國家安全條例》，不讓敵對勢力有足夠時間組織

和部署和策動阻撓或破壞立法工作的行動，或者利用立法工作為契機在香港引發動盪。從另外一個角度看，美西方勢力對 23 條立法的惡意詆毀和攻擊反映了國家今天依然面對著嚴峻的國家安全威脅，因此更顯得 23 條立法的緊迫性和必要性。

這次 23 條立法工作能夠在敵對勢力“壓迫”下順利完成，也凸顯了愛國力量的團結和勇氣。立法會議員和愛國人士對立法工作給予大力的支持，並對敵對勢力的威脅和恫嚇同仇敵愾和嗤之以鼻，強化了他們的政治危機感、鬥爭意志和政治勇氣。在立法的過程中，愛國力量的團結和勇氣取得了不少香港居民的尊重，也因此獲得了一個難得的壯大和發展的機會。

《維護國家安全條例》通過後，香港“一國兩制”和《基本法》可算是在香港回歸祖國 27 年後得以全面和準確實踐。一天 23 條立法工作沒有完成，一天香港便沒有履行它應負的憲制責任，一天《基本法》都沒有在香港全面落實。今後，在全面和準確實施的基礎上，“一國兩制”方針便可以在香港行穩致遠，並在 2047 年後繼續實行和發展，這將為香港的長期繁榮穩定和香港內外人士對香港的信心注入強大的動力。只有在香港居民表現出足夠誠意和能力維護國家安全的情況下，中央和廣大內地同胞才會同意“一國兩制”成為“永久性”的制度安排。

《維護國家安全條例》通過後，香港各界便可以在一段時間內在沒有“敏感”政治議題的干擾、並在中央的支持下，集中精神處理當前嚴峻的經濟發展和民生改善的問題。尤其重要的，是香港國家安全法和

23 條立法共同構築了一套較為全面的維護國家安全的法律制度和執行機制，從而讓香港日後可以在少受內外敵對勢力的干擾和破壞、在較為穩定的局面下更好地著手處理自己的問題。

當然，儘管美西方勢力無法阻撓 23 條立法，但它們必然會耿耿於懷，仍然會對《香港國安法》和《維護國家安全條例》不斷攻擊和抹黑、以及不時測試香港特區政府和司法機關對於維護國家安全的決心和能力。美西方對香港和對負起維護國家安全職責的官員、法官和律師仍會不斷作出攻擊、威脅和制裁。所以，抗擊和反駁內外敵對勢力依然是中央、特區政府和愛國力量一件無法迴避的長期性的艱巨工作。不過，在這種充滿挑戰的環境中，“愛國者治港”卻將會得到一個絕佳的錘煉和提升戰鬥力的機會。

原載橙新聞，2024 年 3 月 19 日

## 《維護國家安全條例》的意義和影響

◎ 陳弘毅（香港大學法律學院鄭陳蘭如基金憲法學講座教授）

在香港和國際上引起廣泛關注的《基本法》第 23 條立法——《維護國家安全條例》（以下簡稱《國安條例》）——終於在 2024 年 3 月 19 日在立法會三讀通過，並在 3 月 23 日刊憲實施。本文將對其憲制意義和實際作用或影響作初步的探討。

《基本法》第 23 條要求香港特別行政區自行立法禁止叛國、分裂國家、顛覆、煽動叛亂、竊取國家機密等共七方面的行為，其宗旨是立法去維護國家安全。《基本法》設有中央把全國性法律適用於特別行政區的安排，例如《國籍法》、《國旗法》等法律，便是適用於香港的。但是，《基本法》在立法時認為，中國內地的關於保障國家安全的法律並不適宜直接在香港實施。中國內地實行的是社會主義制度，其保障國家安全的法律包括《刑法》中關於“反革命罪”的規定，香港特別行政區實行資本主義制度，所以把“反革命”這類罪行引進香港法律並不合適，因此便有第 23 條關於香港自行立法保障國家安全的規定。

在 2002 年秋天，特區政府開展第 23 條立法的諮詢，並在 2003 年初向立法會提交《國家安全（立法條文）條例草案》。眾所周知，這個立法項目在當年“七一大遊行”之後被擱置。第 23 條立法被“反對派”

妖魔化，不少市民都被誤導，以為這立法通過後港人便會失去很多其原有的人權和自由。這種妖魔化的後果，是董建華先生之後的歷任特首都沒有把第 23 條立法列為應優先處理的事項，而由於其他事項繁多，所以第 23 條立法長期被擱置，特區政府長期未能履行其憲制責任。

在關於國家安全立法長期缺位的情況下，香港在 2014 年出現了“佔中”運動，之後香港的政治和社會衝突進一步惡化，終於釀成 2019 年的“修例風波”。為了使香港由亂到治，中央採取了果斷的措施，在 2020 年為香港訂立了《香港特別行政區維護國家安全法》，並在 2021 年就香港的選舉制度進行改革。

### 一國兩制法律秩序 在港完成建構

2020 年的《香港國安法》，處理了《基本法》第 23 條提到的七種危害國家安全的行為的其中兩種（即分裂國家和顛覆），另外也設立了恐怖活動罪和勾結外國危害國家安全罪。但是，就第 23 條提到的另外五方面的問題，《香港國安法》並無規定，其用意是留待香港自行立法處理。全國人大在 2020 年的“5·28 決定”的第 3 條和《香港國安法》第 7 條都明確規定，“香港特別行政區應當盡早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法”。

在此背景下，特區政府在 2024 年 1 月 30 日展開了《基本法》第 23 條立法的公眾諮詢，諮詢文件題為《維護國家安全：〈基本法〉第二十三條立法》。諮詢文件的建議和 2003 年特區政府提出的實施《基

本法》第 23 條的立法建議比較，這次的建議的立法範圍較為全面和深入，規管的力度較大，這是可以理解的，因為情況與 2003 年有了很大的不同：一方面，和 2003 年時不同，香港的確曾出現了危害國家安全的活動（包括 2019 年類似“顏色革命”的情況），而且外國勢力對中國的國家安全威脅大為增加。此外，中國內地和外國在這二十年來關於國家安全的立法也有了許多新的發展，可供香港參考和借鑒。

這次諮詢文件的部分建議，大致上保留香港原有的《刑事罪行條例》、《官方機密條例》、《社團條例》的相關規定，並作修改和增補，以應付當前和未來的需要。此外，諮詢文件也建議設立一些新的刑事罪名，主要是破壞活動罪（如破壞公共基礎設施）、就電腦和電子系統危害國家安全罪，和境外干預罪。關於這些方面，歐美國家最新的國安法都有處理相關課題，所以諮詢文件就這些方面的建議，基本上是符合國際上的國安立法的趨勢的。

諮詢文件設定的諮詢期為一個月，在 2 月 28 日結束。社會上和立法會議員都大致支持諮詢文件的建議，在 3 月 8 日，特區政府向立法會提交《維護國家安全條例》的草案，進行首讀和開始二讀程序。其後，立法會的法案委員會全速審議草案的條文及提出修改意見，並在 3 月 14 日完成審議。《維護國家安全條例》終於在 3 月 19 日在立法會三讀通過，並於 23 日刊憲生效。

2024 年 3 月《國安條例》的制定，標誌著“一國兩制”的法律秩序在香港的建構的完成。“一國兩制”必須兼顧“一國”和“兩制”，《基



本法》第 23 條是“一國”原則的重要體現，因為它要求香港特別行政區立法保障中國整體的國家安全。第 23 條立法一日未能完成，“一國兩制”的法律秩序仍是有所欠缺的。

### 條文較多但相對簡單 部分為原有法律適應化及增補

以上便是《國安條例》的訂立的重大憲制意義。現在我們再來探討這條例的實際作用或影響。以其篇幅來說，這部條例是香港最長的法例之一，它共有 190 條，長達二百多頁。在結構上，《國安條例》分為九個主要部分：導言；叛國等罪行；叛亂和煽動等罪行；與國家秘密和間諜活動相關的罪行；危害國家安全的破壞活動和就電腦或電子系統作出破壞（以下簡稱“破壞罪”）；危害國家安全的境外干預，和對危害國家安全的組織的管制；執法權力及訴訟程序；維護國家安全機制及相關保障；對其他法例的相關修訂。

雖然這部條例篇幅冗長，條文繁多，但相對於英美等大國的關於國家安全方面的立法，香港的這部《國安條例》仍是相對簡單和容易瞭解的。下文將會談到《國安條例》如何改變香港原有法律，以及討論這部條例中對於市民日常生活可能造成影響的部分。

《國安條例》的部分內容和罪名不是新創的，而是香港在回歸前的法律已經有的，《國安條例》就這些原有法律規定作出了“適應化”（例如就把保障英王統治的字眼改為改為適合回歸之後的“一國兩制”的情況）和增補。這些原有法律中已有的罪名包括叛國罪和煽動罪（sedition）

(這兩者均見於《刑事罪行條例》)、與官方機密和間諜有關的罪行(見於《官方機密條例》),以及對於危害國家安全的社團的管制(見於《社團條例》)。至於《國安條例》中新增的罪名,主要有兩種,便是上述的“破壞罪”和危害國家安全的境外干預罪。此外,《國安條例》上述的第七和第八部分也是新增的法律規定。

### 和平時期 叛國罪檢控極罕有

就叛國罪來說,《國安條例》除把原有《刑事罪行條例》的叛國罪“適應化”外,也把普通法的隱匿叛國罪訂為成文法(見條例第12條關於披露他人犯叛國罪的規定)。這點曾引起傳媒討論,但我認為市民無須擔心,因為在和平時期叛國罪的檢控是極為罕有的,叛國主要是指中國公民勾結外國向中國發動戰爭、協助在戰爭中與中國交戰的敵方,或以武力或威脅使用武力去危害中國的主權、統一或領土完整。

《國安條例》中關於煽動罪的規定,基本上是保留了原有《刑事罪行條例》第9和第10條的煽動罪(包括發表煽動性言論、沒有合理理由而持有煽動性刊物等)並對原有條文作出適應化,以關於中國的政權和社會主義制度的字眼代替原來關於英王的提述。至於對原有條文的補充,主要是說明構成煽動罪的必要元素並不包括被告人煽動他人使用暴力;關於這點,香港高等法院上訴庭今年3月7日在“譚得志案”的判決([2024] HKCA 231)已經對原有煽動罪作出同樣的解釋,並同時確定煽動罪的立法沒有違反《基本法》的人權保障條款。另外,《國安條

例》把煽動罪的最高刑罰由二至三年提高至七年。

### 對政府提建設性批評 不會構成煽動

我認為在整部《國安條例》中，市民可能最需要留意的便是這項煽動罪的條文。2020年以來，香法院已經審理三十多宗關於煽動罪的案件，市民需要在其發表言論時留意這方面的法律標準，以免誤墮法網。值得注意的是，原有《刑事罪行條例》和現在的《國安條例》都對煽動罪的範圍作出限制〔見《國安條例》第23(3)、(4)條〕，基本上對於政府體制或政府政策的建設性批評和改良建議，是不會構成煽動罪的；煽動罪主要是指煽動對於國家、政府、立法機關或法院的憎恨或藐視，或煽動不同社群之間的憎恨或敵意。

《國安條例》中關於“國家安全”的定義，主要參考和使用了中國內地的《國家安全法》對國家安全的理解，而《國安條例》中關於“國家秘密”的定義，則參考和使用了中國內地的《保守國家秘密法》對國家秘密的定義。但是，我認為市民（包括傳媒和學術界）無需擔心他們會無意中誤墮法網。《國安條例》中的國家秘密基本上便是內地《保守國家秘密法》中的國家秘密，而內地的這部法律設立了關於對文件和資訊的“定密”的非常完備和嚴謹的制度，文件可在“定密”時被確定為“絕密”、“機密”或“秘密”，並予以蓋章；所以一般來說，什麼是“國家秘密”是顯而易見的。