

# 香港《維護國家安全條例草案》 平衡兼顧維護國家安全和保障權利自由及經濟發展

港澳平

順應社會共識和期盼，3月7日，香港特別行政區行政長官會同行政會議審議同意《維護國家安全條例草案》（以下簡稱「《條例草案》」）並決定提交立法會審議。3月8日，《條例草案》刊憲並在立法會首讀及二讀。

細覽《條例草案》，並結合參與行政會議審議的多位行政會議成員所作介紹和評價，可以感受到，《條例草案》在切實落實香港基本法、全國人大「5·28」決定、香港國安法關於維護國家安全的憲制責任和要求，補齊香港特區維護國家安全制度的漏洞和短板，構建完整管用的維護國家安全法律制度和執行機制的同時，充分吸納公眾諮詢過程中社會各界提出的有益意見建議，積極回應有關方面的合理關切，在維護國家安全和保障權利自由及經濟發展之間取得了良好平衡。從公眾的角度來看，《條例草案》在以下五個方面可圈可點。

## ——充分尊重和保障人權

《條例草案》開宗明義，明確該條例建基的一項重要原則就是尊重和保障人權，依法保護根據基本法、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於特區的有關規定享有的包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由。而且，這一原則實實在在、具體細細地貫穿和體現於整個《條例草案》各部分的規定中。

首先，《條例草案》的法律條文十分清晰，精準針對危害國家安全行為，有效釋除公眾對於行使正當權利自由「會否誤墮法網」的疑慮。比如，《條例草案》詳細規定，在「國家秘密」方面，有關資料、文件、物品必須屬於《條例草案》規定的7個特定領域，而且必須符合在沒有合法權限下披露便相當可能危害國家安全的實質要件，才構成「國家秘

密」。再比如，構成「接受境外情報組織提供的利益罪」必須具有危害國家安全或間諜是否危害國家安全的意圖，還要明知對方是境外情報組織而接受其提供的實質利益；構成「境外干預罪」必須同時符合配合境外勢力、使用不當手段、意圖帶來干預效果這3個要件（即「三連中」），與正常國際交流交往合作沒有任何關係。又比如，對於「煽動意圖」，除了具體列明構成情形外，還訂明不構成「煽動意圖」的情況，包括出於完善有關制度或憲制秩序而提出意見，出於對有關事宜提出改善意見而指出有關機構或機關的問題等。也就是說，對政府施政基於客觀事實作出合理和正當批評、指出問題、提出改善意見等的言論不會構成煽動罪。

其次，《條例草案》提供適當的免責辯護，進一步明確了罪與非罪的界限，有效釋除公眾對「言論和新聞自由會否受限」的疑慮。《條例草案》對「輸入具煽動意圖的刊物」「非法獲取、管有、披露國家秘密」「非法披露看來屬機密事項的資料」等特定罪行的免責辯護作了具體規定。特別是充分吸納公眾諮詢期間的社會意見，明確將維護公眾利益作為非法獲取、管有、披露國家秘密有關罪行的免責辯護理由，有效保護言論和新聞自由。

再次，《條例草案》對警權行使清晰訂明條件及限制，有效釋除公眾對「執法權力會否不受約束」的疑慮。比如，對新增的延長羈留期，就諮詢律師施加適當限制、就獲保釋人施加適當限制這3項執法權，作出多項限制性規定，包括警方必須向法院申請手令並嚴格限定獲批手令須滿足的條件和要求，明確規定有關執法措施的時效以及覆核程序，給予受影響人士有效的救濟途徑。

## ——充分借鑒其他國家 特別是普通法國家立法經驗

《條例草案》順應世界各國維護國家安全立法趨勢，積極借鑒其他國家特別是普通法國家同類立法最新成果和有益經驗，與國際通行做法及規則相銜。

刑事罪名方面，《條例草案》新增的罪名，在有關普通法國家中均有相應或類似規定。比如，「境外干預」「參加或支援境外情報組織，或接受其提供的利益」「危害國家安全的破壞活動」等罪行，參考了英國的《2023年國家安全法》、澳洲的《2018年國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法》、新加坡的《2021年防止外來干預（對應措施）法》等。

域外效力方面，《條例草案》有關規定符合國際法原則、國際慣例，美國、英國、澳洲、加拿大等眾多國家的維護國家安全法律，都根據屬人管轄、保護管轄等原則，具有域外效力。比如，美國的叛國罪、非法披露機密資料罪以及針對勾結外國和境外勢力活動的《虛根法》（Logan Act），都按屬人管轄原則打擊境外犯罪行為。英國的《2023年國家安全法》也引用了保護管轄原則。

還值得指出的是，《條例草案》在借鑒時不是照搬照抄，而是採用更高的人權保護標準。比如，沒有參照英國《2023年國家安全法》規定，允許一定級別以上的警員可直接指令限制被羈留者諮詢律師的權利，而是規定警務人員須就限制被羈留者諮詢律師的權利向裁判官申請手令。

## ——充分吸收香港社會所熟悉的 現行法律規定

《條例草案》採用香港普通法制度下一貫常用的法律草擬方式、技巧和習慣訂立。《條例草案》中逾半數罪名在《刑事罪行條例》《官方機密條例》《社團條例》等本地法例中原來就存在。比如，將現行《官方機密條例》中關於間諜活動相關罪行、非

法披露罪所涵蓋的資料中性質屬於國家秘密的部分，《社團條例》處理有關規管社團和組織的規定等加以完善，納入《條例草案》。同時，《條例草案》沒有改變香港現行法律對一些關鍵概念的定義。比如，《條例草案》規定禁止從事危害國家安全活動的組織在特區運作，有人擔心本地組織接受外國組織的資助，就會觸犯法律而被取締。實際上這個問題的關鍵是該本地組織是否是「政治性團體」，提供資助的外國組織是否是境外「政治性組織」，而這兩個關鍵概念的定義以及「聯繫」具體情形的界定，沿用了《社團條例》中的原有定義。如現有社福機構、商業機構、慈善機構、專業機構、國際環保團體等並非「政治性團體」、境外「政治性組織」的組織，在《條例草案》通過後也不去主動改變其主要功能或宗旨，其性質就不會因《條例草案》的生效被改變，只要沒有從事危害國家安全的活動，完全不會受到《條例草案》影響。

## ——充分保障居民福祉 和權益

《條例草案》從保持香港長期繁榮穩定這一全體港人的整體和根本利益出發，高度重視維護香港社會公共利益。

大家都痛心地記得，修例風波期間，暴徒在全港大範圍破壞和損毀港鐵、巴士、交通燈、機場等公共設施，導致市民無法正常出行、大型商業場所停業、大中小學停課，給香港市民工作、學習、生活環境造成嚴重損害。國際經驗也表明，破壞活動尤其是對於重要基礎設施的破壞，給國家和地區安全造成的風險極大。為此，《條例草案》借鑒英國《2023年國家安全法》、澳洲《刑事法典》等有關規定，設置「危害國家安全的破壞活動罪」，以打擊損害或削弱公共基礎設施的犯罪行為。

## ——充分保護特區內的 財產和投資

《條例草案》明確規定確保特區內的財產和投資受法律保護，保持特區的繁榮和穩定。特別是有關條文規定充分考慮了保護在香港的金融、傳媒等各類非政治性組織的正常商業行為和國際交往需要，而且在界定罪與非罪的邊界時訂立了比較高的入罪門檻，為有關機構和組織提供明確的行為指引，並對特定罪行設定了免責辯護和排除情形，足以讓各相關方面放心安心。比如，在非法獲取、管有、披露國家秘密罪方面，須行為人明知或有合理理由相信其資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密才可能觸犯該罪行。再比如，對非法獲取、管有、披露國家秘密等罪行設定了免責辯護，對非法獲取國家秘密罪規定了「不知情落入該人實質管有」、「沒有採取任何步驟情況下，落入該人的管有或被該人知悉」等排除事項。正常的金融或商業活動是不會觸犯上述罪行的。這些規定在有效維護國家安全的同時，也為香港營造了更穩定、更可預期的營商和發展環境，使來自世界各地的資金和人才更有信心在香港投資、營商、生活，使香港真正成為投資的熱土、幹事創業的天堂、成就夢想的地方。

最後還要指出的是，香港的高水平法治舉世公認，在由亂到治過程中經受住了考驗，有力維護了香港法治尊嚴，得到社會一致肯定。《條例草案》通過後，香港特區執法、檢控、司法部門一定會秉持一貫的高水準，嚴格按照香港法治特別是普通法制度貫徹落實。有理由相信，《維護國家安全條例》一定能夠保障國家安全、保「一國兩制」、保香港繁榮發展、保香港全體居民人權自由，保所有外來投資者利益，為香港高質量發展和高水平開放保駕護航，為「一國兩制」行穩致遠提供堅實保障。

新華社北京3月8日電

## 條文精準針對危害國家安全行為 立法會議員：市民無需擔憂誤墮法網



23條立法

立法會昨日首讀及二讀《維護國家安全條例草案》。本港多個政黨及立法會議員表示，全力支持特區政府向立法會提交條例草案，全面落實基本法第23條立法，國家安全得以保障，香港社會全力聚焦發展經濟，改善民生，維持香港長期繁榮穩定。

大公報記者龔學鳴

### 政黨支持盡快立法 保障國安

民建聯表示，全力支持政府向立法會提交《維護國家安全條例草案》，以全面落實基本法第23條、全國人大「5·28決定」及香港國安法所規定的憲制責任，確保可早日有效維護國家安全。民建聯會積極參與草案的審議工作，盡快完成立法，讓特區有效應對各種國安風險和威脅，保障市民安全。民建聯認為，條文寫法仔細清晰，精準針對危害國家安全的行為，市民無需擔憂誤墮法網。

工聯會認為，完成基本法第23條立法是香港的憲制責任，不讓香港成為外部敵對勢力危害國安的風險敞口。工聯會認為特區政府諮詢期間充分聽取市民的意見，符合國際人權公約及人大的決定，亦符合國際慣例，能夠更好維護市民的基本權利，將全力以赴參與立法工作。

新民黨歡迎政府提交草案，將全力支持審議工作。新民黨認為條例草案在體現普通法原則下，根據本地現行法律規定，以尊重和保障人權作為基本原則，相信在立法完成後，《維護國家安全條例》和香港國安法能無縫互補，今後香港能全力拼經濟、謀發展。

經民聯指出，草案充分參考在諮詢期間收到的社會各界意見，包括工商專業界持份者的建議，該黨表示全力支持。期望盡快完成立法，提升香港整體營商環境，提升海內外投資者的信心，有利於招商引才。

### 增強本地和海外投資者信心

自由黨表示，會全力參與立法相關工作，確保立法能夠高效完成。自由黨又強調，只要沒有從事危害國家安全行為，中外企業正當經營的合法權益不會受到任何影響，相信立法後將為香港



▲基本法第23條立法，有效應對各種國安風險和威脅，全面保障市民安全。

營造更安全的發展環境，增強本地和海外投資者的信心。

新界西南立法會議員陳穎欣表示，面對着外部惡勢力對香港事務的屢次干預，反而是擔心立法過程不夠快。她指出，從國際上的例子可以看到，就算是一直抹黑香港國安法、23條立法的美國，其維護國安法例從通過到法案出台，整個過程只用了45天。

紡織及製衣界立法會議員陳祖恒表示，他和紡織及製衣界及工商界會全力支持和配合特區政府維護國家安全的工作，包括做好向業界持份者、國際工商界的解說和宣傳工作。他指出，草案充分參考在諮詢期間收到的社會各界意見，有效填補香港國安法未涵蓋罪行的缺口，相信日後將以組合拳的方式，有效防範、制止和懲治危害國家安全的違法行為和活動。

立法會選委會界別議員陳沛良說：「全力支持配合完成條例草案工作，是我義不容辭的義

務和責任。」為基本法第23條立法是香港特區的憲制責任，經過2019年社會動亂的慘痛教訓，香港社會各界已深刻體認維護好國家安全。現時地緣政治局勢複雜多變，國家安全風險威脅可突如其來，香港必須盡快完成立法，堵塞國家安全的缺口。

## 《維護國家安全條例草案》內容(部分)

### 叛國罪

#### 建議罪行元素：

- 叛國（只限於中國公民）
- 加入與中國交戰的外來武裝力量，或作為其中一分子
- 意圖損害中國在戰爭中的形勢，而協助在戰爭中與中國交戰的敵方
- 向中國發動戰爭
- 鼓動外國或外來武裝力量以武力入侵中國
- 意圖危害中國的主權、統一或領土完整，而使用武力或威脅使用武力

#### 建議刑罰：終身

#### 域外法律效力：

- 屬中國公民的特區居民

### 煽動意圖相關罪行

#### 罪行元素：

- 出於煽動意圖，包括作出具煽動的作為；發表具煽動意圖的文字
- 明知刊物具煽動意圖而刊印、發布、出售、要約出售、分發、展示或複製該刊物
- 輸入具煽動意圖的刊物

#### 最高刑罰：7年

#### 域外法律效力：

- 特區居民；在特區成立、組成或註冊的法人團體；或不論是法團抑或不是法團的在特區有業務地點的團體

## 《維護國家安全條例草案》列明多項可針對潛逃者措施

保安局局長有權為針對某潛逃者施行某些措施，而指明如該潛逃者被控犯危害國安罪行的案件中，裁判官已發出手令將該人拘捕；而發出該手令後的六個月期間已屆滿後；該人仍未被帶到裁判官席前；及保安局局長合理地相信該人並非身處特區。保安局局長有權為針對某潛逃者施行某些措施。

措施：禁止提供資金等或處理資金、禁止與不動產相關的某些活動、暫時吊銷執業資格、暫時罷免董事職位、撤銷特區護照等