



國安條例有效保障人權自由



以法論事
顧敬康

特區政府於3月8日將《維護國家安全條例草案》（《草案》）刊憲，同日提交立法會首讀及二讀，法案委員會隨即展開審議。毫無疑問，《草案》有不少值得讚許的地方，但限於篇幅，本文主要聚焦《草案》對人權保障的規定。

在香港，一些人往往將國家安全與基本人權對立，認為國安法例會剝奪自由，這是非常片面的看法。誠如有作者指出，保障人權是現代國家的義務，也是法治國家的核心價值。而有效地保障人權，其前提是建構良好的憲制秩序與國家安全。沒有秩序、安全與社會穩定，便不會有良好的保障人權的環境。可見，安全與自由並不是絕然對立的，是一種良性互動關係。也因為如此，《公民權利和政治權利國際公約》第19條第三款允許為了尊重他人權利或名譽，保障國家安全或公共秩序、或公共衛生或風化的目的，可以通過法律規

定限制表達自由。從這個視角出發，筆者認為《草案》较好地平衡維護國安與保障基本人權之間的關係。可從以下三個方面展開論述。

第一是看《草案》所列明的原則。《草案》明確規定：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。這個原則是執法的關鍵，也是司法的關鍵。香港是一個法治社會，有司法獨立，筆者相信這個原則會得到有效的執行。

明確規定免責辯護條款

第二是看《草案》具體條文規定是否兼顧人權保障。答案顯然是肯定的。例如，港人比較關心「煽動意圖」罪的規定是否會限制言論自由和出現「寒蟬效應」。但如果看具體條文，就可發現起草者已經作出了平衡。《草案》第22條第2款規定了「煽動意圖」是指意圖引起中國公民、香港永久性居民或在特區的人，對

憲法確定的國家根本制度、憲法規定的國家機構；或中央駐港機構（中央政府駐港聯絡辦、駐港國安公署、外交部駐港特派員公署或解放軍駐港部隊）的憎恨或藐視，或對其離叛；意圖引起中國公民、香港永久性居民或在特區的人，對特區的憲制秩序、行政、立法或司法機關的憎恨或藐視，或對其離叛；意圖煽惑任何人企圖不循合法途徑改變中央就特區；或在特區依法制定的事項；意圖引起特區不同階層居民間或中國不同地區居民間的憎恨或敵意；意圖煽惑他人作出暴力作為；意圖煽惑他人作出違反特區法律或不服從根據特區法律發出的命令的作為。

與此同時，為了保障言論自由，第22條3、4款明確規定以下行為不屬於煽動意圖，包括：就所指的制度或憲制秩序提出意見，而目的是完善該制度或憲制秩序；就有關的機構或機關的事宜指出問題，而目的是就該事宜提出改善意見；意圖勸說任何人嘗試循合法途徑改變中央就特區依法制定的事項，或在特區依法制定的事項；意圖指出在特區不同階層居民間或中國不同地區居民間產生或有傾向產生憎恨

或敵意，而目的是消除該項憎恨或敵意。這顯然表明，只要堅守紅線，港人仍然可以行使言論自由和權利。

又比如，針對媒體比較關注的非法披露國家秘密罪，《草案》也回應大眾的憂慮和擔心，明確規定了免責辯護條款，即「指明披露」（specified disclosure）。如果有關人士之目的，是為了揭露：嚴重影響特區政府依法執行職能的情況，或者一項對公共秩序、公共安全或公眾健康的嚴重威脅，而如果有關人士披露未超越以上兩項範圍，且在顧及有關個案的整體情況下，作出該項披露所照顧的公眾利益，明顯重於不作出該項披露所照顧的公眾利益，就會屬於「指明披露」，可以免責。

市民依然享有充分言論自由

《草案》又規定，在考慮有關人士的行為是否屬於指明披露時，需要考慮以下數點，包括：（1）揭露「嚴重影響特區政府依法執行職能的情況」、揭露「一項對公共秩序、公共安全或公眾健康的嚴重威脅」的嚴重性；（2）是否有替代該項披露並屬合理地切實可行的步驟，以及

（如果有的話）該人在作出該項披露前，是否採取了該等步驟；（3）該人是否有合理理由相信該項披露符合「公眾利益」；（4）該項披露所照顧的公眾利益；（5）該項披露所帶來的損害或損害風險的程度；（6）作出該項披露是否基於緊急情況。

第三是看香港是否仍然存在言論自由空間。彭博社日前曾發布虛假消息，稱基本法第23條立法諮詢文件顯示，特區政府會立法禁止社交平台臉書和視頻平台YouTube在港運作。對此，特區政府發表聲明，對上述錯誤報道表示強烈不滿，並予以譴責。律政司司長林定國指出，23條立法不會阻止任何社交平台的存在，只是針對濫用社交媒體散播危害香港或國家安全言論的人士，而不是社交媒體的本身。

對此，有機會使用這些社交媒體的人士一定會知道，這些社交平台上的言論是非常自由的。而這些平台在香港的存在，已經以事實駁斥了西方媒體對香港國安立法的無端抹黑。

香港教育大學教授、香港湖北社團總會顧問

國家安全是最大的公眾利益

法政新思

朱國斌、羅天恩

經過一個月的公眾諮詢，落實基本法23條的《維護國家安全條例草案》（「草案」）終於在上周刊憲，並提交至立法會首讀二讀和審議。本次立法不但意味着香港特區終於能夠落實其憲制責任，完成23條的立法工作，更象徵香港特區終於可以自主立法堵塞國家安全漏洞，着力做好在特區層面維護國家安全的工作。

政府正面回應「公眾利益」關切

在23條公眾諮詢期間，有專業團體、學者和社會團體都呼籲政府在23條立法草案，特別是在涉及國家機密的罪行中，加入「公眾利益」（public interest）為抗辯理由，理由是有關的辯護理由能夠平衡公眾知情權和國家安全，達至不同的競爭性利益之間的良性平衡，同時確保受基本法和《公民權利和政治權利國際公約》等保障的言論、集會、結社、新聞、學術和科研等自由，能夠繼續在香港有效行使和受到法律保護。

面對公眾的深切關切，在草案以及政府發言人答問中，我們可以看到政府已經回應了社會的合理反響，比如在審理涉及國家機密的罪行中有條件地引入公眾利益抗辯理由。可以說，負責立法起草的責任機關已經照顧到公眾的訴求。

維護國家安全本身就是最大的公眾利益

我們必須明白，在國家安全層面，維護國家安全本身就是最大的公眾利益。正如草案的弁言所言，在「一國兩制」「港人治港」、高度自治的方針下，香港有責任建立健全特區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，保障特區居民和在特區的其他人的合法權益，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。草案第8條亦指出，執行23條的本地法律和其他本地法律，亦須要以最能顧及本條例的目的和作用的方式作出理解。

正如律政司司長林定國在23條立法相關事宜小組委員會上所言，維護國家安全

一定是最高原則。香港市民的人身自由和合法利益，也只有在國家安全得到有效的保障和維護下，才能充分行使和運作。若然國家安全未能得到有效維護，香港市民和企業的合法利益也無從談起。因此，國家安全本身就是最大的利益，代表着最大的公眾利益。

「公眾利益」辯護

具體而言，在平衡公眾知情權的層面，草案第4部「與國家秘密及間諜活動相關的罪行」第29條也加入了「指明披露」作為非法獲取、管有、披露國家秘密部分罪行的抗辯理由。

茲摘原文如下：「指明披露（specified disclosure）就某資料、文件或其他物品而言，指在以下情況下披露該資料、文件或其他物品——（a）作出該項披露的目的是揭露——（i）嚴重影響特區政府依法執行職能的情況；或（ii）一項對公共秩序、公共安全或公眾健康的嚴重威脅；（b）該項披露並不超逾揭露（a）（i）或（ii）段所述事宜所需的範圍；及在顧及有關個案整體情況下，作出該項披露所照顧的公眾利益，明顯重於不作出該項披露所照顧的公眾利益。」

如同其他海外普通法地區的做法一樣，草案首先對指明披露作出了定義，然後列出了法院需要考慮的情況，例如事態的嚴重性、被告是否有合理理由相信該項披露符合公眾利益、該項披露所照顧的公眾利益，該項披露是否基於緊急情況等。若然法院認為有關的情況屬於指明披露的情況，那即使被告告知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，而在沒有合法權限下，非法獲取、管有或披露該資料、文件或其他物品，即為基於「公眾利益」的免責辯護。

就這種情況而言，被告屬於雖然明知某項資料屬或載有國家秘密，但他卻沒有意圖危害國家安全，因此在平衡公眾知情權和國家安全的考慮後，政府給予被告免責辯護，相當於容許獲取、管有和披露有關資料。

然而，若然被告有合理理由相信某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，

並在意圖危害國家安全的情況下非法獲取、管有或披露該資料、文件或其他物品，那免責辯護便不適用於被告。在仔細區分非法獲取、管有、披露國家秘密部分罪行的處理上，草案把刑事責任立於於被告的犯罪意圖，不但能夠有效打擊意圖危害國家安全的犯罪分子，同時能夠平衡沒有意圖危害國家安全的普通市民的合法權益，確保他們在23條本地立法後，能夠如常獲得公共資訊，發出新聞報道，進行學術研究和科學研究等。這樣處理方法旨在平衡公眾知情權利益和國家安全利益，相信對學術界和新聞界同樣具有說服力，也能夠說服普羅大眾。

關於免責辯護的各條款分別罪與非罪

為保障香港居民的權利與自由，草案進一步釐清了在不同情形下的免責辯護。就引起很多人關注的「煽動意圖」的定義而言，草案區分了有犯罪意圖的煽動行為和出於正當理由的行為方式如「提出意見」、「指出問題」、勸說循合法途徑改變、消除「憎恨或敵意」等（參見第22條（3）（4））。在「輸入具煽動意圖的刊物」時，如能出具證據證明行為發生時「自己並不知道有關刊物是具有煽動意圖的刊物」即可免責（參見第23、25條）。在「非法管有國家秘密」、「非法披露國家秘密」、「非法披露看來屬機密事項的資料等」、「經授權的披露」、「資料的保障」等處，草案具體明確了可以免責的情形，限定了構成犯罪的條件。

香港是一個普通法區域，在23條立法後，相信香港法院仍然會依照草案第2條列出的原則，即尊重和保障人權，依法保護基本法和各國際人權公約保障的權利和自由，進而在適當的時間和在合適的案件中，以判例的方式進一步細化和落實草案中有關公眾利益抗辯理由和免責辯護的規定，平衡公眾利益和國家安全，使居民的合法權益能夠在安全的國家和社會中獲得切實有效保障。

作者分別為香港城市大學法律學院教授；香港律師、香港城市大學法律學院研究助理

建更具規模國際金融中心 有效配合國家長遠經濟發展



議論風生
龔永德

哪個城市是全球前三位的國際金融中心？相信第一位和第二位的答案在國際上都頗有共識，分別是紐約和倫敦。至於第三位是哪個城市？則可能意見不一，但答案應離不開位於亞洲的上海、香港、新加坡或東京。

國家有三個金融中心，分別是上海、深圳和香港，這三個城市在金融領域上各有優點，亦各有缺點。倘若我們單讓市場主導這三個城市在金融領域上自由競爭，相信他們在20年後都很難超越紐約和倫敦的領導地位。

但與此同時，中國的經濟規模已超17.7萬億美元，並且超過全球第三至第六大經濟體的GDP總和。在歷史上，國際金融中心的興起和變遷與其所在國的經濟發展和規模息息相關，倫敦的金融中心是英國在18-19世紀工業革命的成果，紐約亦是因美國於上世紀的高速經濟發展而成為金融樞紐。現在中國的龐大經濟體是需要一個極具規模的國際金融中心去配合其長遠發展。

近期，新加坡在金融領域上高速發展，成功吸引了部分來自內地的資金到當地。但從國家的金融安全角度出發，我們能否依賴新加坡為我國的經濟發展提供長久和可靠的服務？

因此，建議整合上海、深圳和香港的金融資源，盡快為國家建立一個可超越英美且具競爭力的國際金融中心。由於香港稅率低和沒有外匯管制，加上國家需要建立離岸人民幣中心的戰略目標，香港極有條件憑其制度優勢擔此重任。

自2022年1月1日起的兩年間，上證、深證和香港恒生指數分別下跌了18%、36%和27%，而同期的股市日均成交金額則分別下跌了14%、15%和37%。疲弱的股市影響了兩地企業可

集資的金額、投資者的投資回報和政府的財政收入。就此，建議以下改革方案：

挑選20至30家現時在上海或深圳上市的優質公司到香港發行H股，讓海外資金可以直接投資，倘若香港股票市場的優質公司數目增加，在香港發行的金融產品及衍生工具亦會更加豐富，有利吸引更多海外資金（包括離岸人民幣）到香港投資，促進人民幣國際化。

與此同時，亦建議挑選20家左右現時只在香港上市的優質公司到上海或深圳發行新股，讓內地投資者可以直接投資這些公司及與其有關的衍生金融產品。

上述建議有別於現時的「南向通」和「北向通」，因為海外和香港的投資者現時不能透過「北向通」投資與內地上市公司有關的衍生金融產品，內地的投資者亦不能透過「南向通」投資與香港上市公司有關的衍生金融產品。

這個建議可創造品牌效應：即是在兩地同時上市的公司都是經過挑選出來的優質公司，必有助這些公司將來在兩地融資。此外，品牌效應有助吸引「一帶一路」和其他海外國家的優質公司分別到香港及內地的股票市場上市，把這個兩地同時上市的優質公司品牌（以下簡稱「+H」品牌）變得更國際化，應有助提升兩地股票市場的國際競爭力和增加市場的成交金額；當內地優質企業「走出去」時，亦可以利用在香港發行新股所取得的資金把海外項目做大做強。這建議對兩地的稅收和人民幣國際化都有正面作用。

當「+H」品牌建立後，三地的交易所可從中挑選公司作為指數成份股，並每年可按公司的最新表現和實力，協商調整指數成份股的組成和數目，只保留最優質的公司。

筆者認為，上述建議應可擴大上海和深圳股票市場現時發揮的作用，並有機會為香港在不久的將來奠定亞洲第一國際金融中心的地位。

全國政協委員

23條立法不會影響外國公司在港正常運營



議會內外
容海恩

特區政府全速推動基本法第23條立法，並已將《維護國家安全條例草案》（《條例草案》）刊憲及交由立法會審議。筆者認為23條立法能夠平衡國家安全需要，亦能保障香港人的權利和自由，有助經濟發展，期望《條例草案》盡快完成審議並獲得通過。

事實上，由2014年的非法「佔中」到2019年的「黑暴」、「港版顏色革命」，均反映到香港在國家安全上的漏洞，因此有盡快立法的必要性。而《條例草案》是按普通法制度慣例和法理起草，箇中條文和罰則不但參考了不少普通法國家的立法

成果和經驗，亦有兼顧香港的實際情況，以及吸收香港社會所熟悉的現行法律規定，加上充分的公眾諮詢，絕對能夠保障市民福祉和權益，亦做到尊重和保障人權、自由，是非常適合香港、能夠有效平衡各方的《條例草案》。

「境外干預罪」定罪門檻高

然而，近日外國政客多次藉機抹黑23條立法工作，有意誤解和質疑23條立法的初衷，同時忽視他們自身更為嚴厲的國家安全法律，完全是寬己嚴人、雙重標準。當中最明顯是以美國為首的國家，濫用不合理的域外效力，試圖進行「長臂管轄」，將管轄範圍常常延伸至境外，對跨國公司、外國政府和個人施加法律規定，透過豐富連接點實現最大限度管轄。而且其法律十分嚴苛，很多罪行均可判囚終身，加上警

權擴張，因此限制和剝奪了不少人的基本權利。

相比之下，香港的《條例草案》特別強調尊重和保障人權，清晰定明執法權力和訴訟程序的規定，以及被告在司法程序中的權利，實現了維護國家安全與保護個人權利自由之間的平衡。

舉例而言，以煽動意圖罪為例，煽動行為對社會有危害性，因為將煽動行為入罪有其必要性和正當性，設有刑罰亦有預防功能，事實上不少國際人權公約明確規定，言論自由並非絕對權利，基於國家安全、公共秩序是可以加以一定限制，藉此維護國家安全。然而，煽動意圖表明只針對極端言論，普通市民、守法投資者不會誤墮法網，足見《條例草案》已充分在權利保護和國家安全之間取得適當平衡。

除了煽動意圖罪，《條例草案》內所

涵蓋的其他罪行亦然，如竊取國家機密罪，《條例草案》表明需同時符合三個條件才屬犯罪，包括「有意圖危害國家安全」、「沒有合法許可權下獲取、管有、披露」和「相當可能危害國家安全」，定罪門檻很高，保障普通市民不會誤墮法網；至於防止外國勢力干預方面，《條例草案》採納了針對性更強、對商業交流影響較小的「境外干預罪」，取態審慎，用以保護香港營商環境。相對於外國如英國、澳洲等，其外國干預罪均比香港嚴格，例如控方只需證明相關控罪行為與外國勢力相關，如不同公司之間的關係等，便足以證明涉及外國指使。但香港的《條例草案》寬鬆得多，不會對公司之間的日常商業運作造成影響。

總括而言，西方國家的國家安全法所列明的法律遠多於香港，外國反華勢力經

常借機批評抹黑，顯然是出於政治目的，罔顧了他們自身較為嚴謹苛刻的法律。而香港的《條例草案》在起草過程中已充分聽取社會各界意見，特別是不少市民較為關注如何平衡維護國家安全和個人權利、自由的保障。

保護香港優越營商環境

筆者認為《條例草案》已給予很理想的答案，相信23條立法有助確保香港長期的治安穩定，保護香港素來優越的營商環境，讓「一國兩制」行穩致遠。

筆者促請外國反華勢力認清事實，停止一切抹黑行為，並期望《條例草案》能夠盡快完成審議，早日通過，早日填補香港在國家安全上的漏洞。

新民主黨副主席、立法會議員、執業大律師