



# 構織維護國家安全之法網

## 法政新思

朱國斌、馮柏林

《維護國家安全條例草案》（「草案」）

於3月8日正式刊憲，當日上午便完成「首讀」和「二讀」程序。待提交立法會「三讀」程序審議通過，並經行政長官簽署公布後，草案即可生效。自2002年特區政府首次推動基本法第23條立法至今，二十餘載彈指間，香港即將把纏繞、困惑其多年的國安立法問題畫上句號，走完國安本地「自行立法」的最後一程。綜觀立法的前因後果及其時代背景，可以說草案是香港特區提交的維護國家安全的「時代答卷」。

### 法為何立？——草案的正當性和必要性

為維護國家安全進行本地立法是香港特區的憲制責任和法定義務。我國憲法第28條國家安全條款是香港維護國家安全的根本憲制依據，基本法第23條確立了香港特區針對國家安全自行立法的憲制責任，全國人大「5·28決定」和香港國安法重申維護國家主權、統一和領土完整以及維護國家安全是香港特區的憲制責任，並敦促香港特區儘早完成國家安全立法的基本

法義務。上述多部法律和全國人大決定為草案的制定和盡早頒布提供了堅實的正當性、合憲性、合法性基礎。

近年來，香港面臨急遽變遷且異常嚴峻的安全形勢。2012年「反國教」事件、2014年非法「佔中」、2016年旺角暴亂、2019年「黑暴」等系列亂港活動嚴重破壞香港社會秩序和安全穩定局面，香港市民生命財產蒙受巨大損失。事實表明，反中亂港分子勾結境外勢力，從事危害國家主權和特區安全的不法活動，境外間諜和情報活動的威脅日漸暴露。加之，香港舊有立法不能滿足新時代維護國家安全之需要。香港自回歸以來未能明訂關於國家安全的專門條例，有關維護國家和地區安全的内容散見於《刑事罪行條例》《官方機密條例》《社團條例》等，這些仍屬港英政府立法之產物，部分内容過於陳舊，部分條文明顯無法適用當下情勢，缺失應對新形式的犯罪行為的條文。

為適應新時代國際國內安全形勢，為回應區內面臨的複雜安全局面，為彌補本地國家安全立法之漏洞，草案的制定和盡早頒布確有必要，也是「一國兩制」題中應有之義。

### 訂立何法？——草案的內容闡釋和整體解讀

草案開宗明義，「本條例草案旨在完善中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全的法律；以及就相關事宜訂定條文。」草案是香港維護國家安全的重要立法成果。在立法內容上，草案明確「一國兩制」、尊重和保障人權、法治作為基本原則，明訂叛國、叛亂和煽惑叛變、國家秘密和間諜活動、危害國家安全的破壞活動、境外干預和參加受禁組織等罪名，明確和細化香港有關權力機關在維護國家安全方面的執法權力和訴訟程序，完善國家安全保障機制，並提出修訂有關國家安全的香港本地條例達28部之多（參見第9部「相關修訂」）。草案對「國家安全」、「境外勢力」、「國家秘密」等涵義詳加闡釋，基本澄清了香港社會普遍關心的問題。例如，在國家秘密的章節，草案對「資料」進行了明確定義，明確「資料」（information）「包括以電子形式儲存的資料」，但「不包括並非儲存於任何媒體的訊息或消息」，這有助於消除或減輕傳媒界對草案限制新聞自由的部分擔憂。

從法律體系上考察，草案既是基本法

第23條的實體化、具體化和詳細化，也是對香港國安法的必要補足。香港國安法規定了分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪和勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪四項罪名，草案關於叛國、叛亂和煽惑叛變、危害國家安全的破壞活動、境外干預和參加受禁組織的條款可以在相當程度上被視作對香港國安法的補充和本地化；香港國安法第4章明確了案件管轄權和法律適用程序，草案第96條則在訴訟程序部分明確規定：「《香港國安法》第4章所訂程序，適用於該等案件。」實現了程序上的銜接。

從整體上，草案與香港國安法緊密銜接、兼容互補。基本法第23條規定了七類禁止行為，草案不僅首先完成了對第23條具體化立法落實的工作，更結合互聯網時代特點補充了新型犯罪形式，如第48條規定「就電腦或電子系統（computer or electronic system）作出危害國家安全的行為」便屬於草案針對網絡資訊犯罪的創制性規定。

可以說，基本法、香港國安法與生效後《維護國家安全條例》以及修訂後的《刑事訴訟程式條例》《官方機密條例》

《社團條例》等香港本地條例共同構築香港維護國家安全的法律屏障，織造香港維護國家安全的法治之網。

### 意義何在？——新法的重要價值

生效後的《維護國家安全條例》是香港特區實現由治及興的必要條件和「必經之路」。第一，安全與自由需要兼顧和平衡，草案既能有效維護香港公共安全，亦充分保障香港居民的基本人權，有關法律限制了傳媒和言論自由的論斷缺乏充分事實基礎。第二，安全與發展互為促進，安全與穩定是經濟蓬勃發展的前提，經濟發展也會回頭鞏固地區穩定。長遠觀之，草案有助於優化香港營商環境，保障特區的繁榮與穩定。第三，安全與法治相輔相成，安全既是施行法治的保障，以法治途徑可以保證安全。「一國兩制」要行穩致遠，法治根基須不斷加以鞏固。草案借鑒其他國家立法經驗，結合香港特區的實際情況進行立法，體現了香港的法治傳統和普通法精神，有利於提升香港國際法治地位。

（系列評論之三）

作者分別為香港城市大學法律學院教授；吉林大學法學碩士研究生、香港城市大學法律學院前研究助理

## 兼顧國安和居民權利的條例草案



### 議事論事

胡劍江

所涵蓋的罪行，包括間諜罪、叛亂罪、叛國罪等，都具有針對性，針對的是極少數犯罪分子，保障的是絕大部分香港市民。

草案中就有以下幾點充分體現民意，平衡兼顧維護國家安全和保障公眾的權利自由：

首先是將尊重和保障人權作為一項基本原則，明確規定依法保護根據基本法和兩條國際人權公約適用於特區的內容。《公民權利和政治權利國際公約》和《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。其中的條文十分清晰，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。

### 「罪與非罪」界限明確

此外，草案提供適當的免責辯護，明確罪與非罪的界限，有效釋除公眾對「言論和新聞自由會否受限」的疑慮。並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。還有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。

其次是借鑒其他普通法地區立法經驗，與國際接軌。草案充分借鑒世界各國維護國家安全的立法趨勢，特別是普

通法地區同類立法最新成果和有益經驗，與國際通行做法及規則相接軌。刑事罪名方面，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。保障香港居民的根本福祉和合法權益，有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，是為了更好地促進和保障香港居民的根本福祉和合法權益；增設相關罪行，保障市民切身利益和正常生活；保護犯罪嫌疑人、被告人合法權利；保障維護國家安全工作有關人士的合法權益。

### 訂立較高入罪門檻

第三是草案兼容並蓄，吸收香港本地法律規定，充分保障居民福祉和權益。逾半數罪名在《刑事罪行條例》、《官方機密條例》和《社團條例》等本地法例中原來就有，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，沒有改變香港現行法律對一些關鍵概念的定義。從保持香港長期繁榮穩定，體現港人的整體和根本利益出發，高度重視維護香港社會公共福利。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。

全國政協委員、香港經濟民生聯盟執委

## 西方媒體抹黑23條終究徒勞

### 青評後浪

梁帆

為基本法第23條立法，是維護國家安全、促進社會穩定、保障市民權益和營商環境的必要舉措，也是香港作為國際都會所應補全的法律「短板」。然而，在23條公眾諮詢過程中及特區政府公布《維護國家安全條例草案》後，不斷有西方媒體故意斷章取義，試圖將其與特區政府排除特定社交平台在港運作等議題綁定，混淆視聽，不僅惡意扭曲特區政府維護國家安全的原意，亦對香港市民和國際投資者造成了不必要的恐慌和誤導。

23條從諮詢到立法過程公開透明，廣泛聆聽社會各界不同意見，諮詢期共收到逾1.3萬份意見書，接近九成的意見表示贊成，這充分體現了民意所向。特區政府亦毫不避諱，表示97份意見書反對立法，當中有9份來自境外反華組織，包括「香港監察」、「國際特赦組織」、「前線衛士」、「香港公民代表會議」、「香港民主委員會」等；有3份是來自與港滬外國者同姓名的人，即許智峯、張景陽及劉祖迪；有1份來自正因涉嫌危害國家安全罪行的被告。

### 毫無專業操守自損公信力

另一方面，也有美國彭博社等西方媒體故意發放不實資訊，整整75頁公眾諮詢書面意見摘要，僅故意挑取寥寥三項意見大肆報道，提到要排除Facebook、YouTube等社交媒體在香港運作，與海外反華政客遙相呼應，為他們輸送輿論攻擊的「子彈」。筆者認為，這些刻意製造社會恐慌、侵犯公民言論自由的卑劣行徑，必須受到嚴厲譴責。據新民黨主席葉劉淑儀所說，報道刊出後「收到很多

恐慌性回應，包括迪拜的朋友問我是不是YouTube及Facebook都禁用？有人說他的子女不回来了，優才不來了」。可見彭博的報道確實造成了一定的負面影響。

好在律政司司長林定國及時澄清，並清楚地表明，當局不會「一刀切」禁制任何社交媒體，重申條例只是針對濫用這些工具，散播危害國家安全言論的人或組織，而不是社交媒體本身；在立法會聯席會議上，保安局局長鄧炳強及多名立法會議員都批評彭博發布「假新聞」；特區政府亦於6日傍晚發聲明，強烈不滿及譴責彭博就基本法第23條立法的錯誤報道，並嚴正聲明特區政府並無建議禁止任何社交媒體、影片分享平台或串流平台在香港運作。其後，彭博回覆傳媒查詢時，證實曾經在周三發表兩篇報道，誤將公眾意見與香港特區政府意見混淆。總體而言，事件及時止損未釀成大風波，但亦提醒特區政府，即使公眾諮詢期結束，仍然需要繼續做好解說工作。

市民亦要擦亮雙眼、明辨是非，堅決反對任何試圖利用社交媒體等平台散布謠言、煽動惡意攻擊政府的行為。香港作為高度自由開放的國際都會，基本法、香港國安法都明確規定保障包括言論自由等各項權利。與國際社會保持密切聯繫，是香港吸引企業、人才的最大優勢，資訊流動是香港國際化優勢的重要組成部分。因此，所謂「23條立法倡禁Facebook、Telegram」是與事實背道而馳，可以休矣。同時，是次事件進一步證明有必要盡快完成23條立法，以更有力的法律手段打擊造謠傳謠、破壞國安港安的惡行。

香港青年時事評論員協會成員

## 烏克蘭何時會被美國拋棄？



### 國際關係

宋魯鄭

俄烏衝突進入第三年，雖然陷入僵局，但歐美支持的局面並沒有根本性變化，但歐美支持的烏克蘭正日益被動，正如烏克蘭總統澤連斯基所宣稱的：他的國家正處於「極其困難的境地」。

經過兩年的較量，各方其實非常清楚，在當前的情況下，軍事手段已經失去意義；俄羅斯難以實現對烏克蘭採取特別軍事行動的戰略目標，烏克蘭也不可能收復再多的領土。看不到前景，歐美再堅持下去已是困難重重。

俄烏衝突爆發後，歐洲成為主要受害者，沒有了俄羅斯的廉價能源，歐洲的競爭力下降，再工業化也難以進行。經濟困境特別是物價上漲、經濟增長乏力、民眾購買力下降，又導致嚴重的政治後果：極右政治勢力迅速崛起。極右甚至能夠在荷蘭這樣傳統的西歐國家大勝。今年6月9日歐洲議會舉行選舉，根據民調，極右在各國也是明顯領先。

美國在這場衝突中雖然頗有收穫，但

戰略上得不償失。從表面上看，它發了戰爭財，也削弱了歐俄兩大潛在對手，特別是有效破壞了歐洲的戰略自主：歐洲不僅安全連能源也依賴美國了。但是美國並沒有達到通過空前規模的制裁迅速擊敗俄羅斯然後再集中火力對付中國的戰略目的。俄羅斯的堅韌再一次出乎美國的意料。更出它預料的是，哈馬斯和也門胡塞武裝也趁機出手，擊中美國在中東不得不救的軟肋。美國針對中國的力量進一步被稀釋。

### 消耗各方資源的無底洞

面對美俄歐三方混戰及更多力量捲入的局面，置身事外的中國坐視間已成為最大受益者：不僅美國的力量被轉移，而且俄羅斯全面轉向中國，歐洲戰略自主也更需要中國。中國更是全球主要經濟體中唯一一個沒有捲入外部衝突的大國，也由於其中立的立場，也是唯一一個不受外部衝突影響的國家。由此，過去的一年中國在低物價、沒有大規模刺激的情況下實現了5.2%的經濟增長。可資對照的是即使進行大規模刺激政策的歐盟僅增長0.5%。美國等於給中國創造了更好的戰略環境。

反觀俄羅斯，雖然採取特別軍事行動的戰略目標難以實現，而且外部戰略環境

也嚴重惡化：不僅站到了美國對抗的第一線，還失去了歐洲，對中國的依賴增強，大國迴旋空間喪失殆盡。但這是它的核心利益和生死之戰，其戰鬥意志和韌性是歐美不可比的。通過成功轉入戰時經濟，不但有效應對了歐美的制裁，在戰場上也日益佔據上風。正如美國共和黨參議員強生所說的：「那些認為烏克蘭會取得勝利的人活在幻想的世界裏。」

烏克蘭正面臨着阿富汗的命運。確實，烏克蘭和此前被美國拋棄的阿富汗有兩個相似點：一是任何一方都沒有完勝的可能性，只是成了消耗各方資源的無底洞。二是美國有更重要的挑戰者要應對。

因此，一向務實的美國已有從烏克蘭脫身的苗頭：共和黨掌控的國會眾議院現在已經連續四個月阻擋了對烏克蘭的援助。不過烏克蘭和阿富汗還是有一點不同：歐洲不會和美國共進退。

第一，烏克蘭是歐洲基督教國家，不是阿富汗般遠在中亞的伊斯蘭國家。這不僅事關歐洲的安全，也攸關歐洲的信譽、凝聚力以及一體化的命運。這也是為什麼在美國援助受阻於國會時，歐洲加大了對烏克蘭的援助。

第二，歐洲和美國的戰略目標不同。對歐洲而言，俄羅斯是最大的威脅而不是遙遠的中國。歐洲現在既不是霸主，也不想再爭霸，和中國沒有戰略利益矛盾。除了俄羅斯，它沒有其他更重大的戰略挑戰。因此歐洲認為中國雖然是競爭對手，但也是一個需要合作的夥伴。特別是民粹主義崛起的美國，相較於中國，它並不是一個可預期、可靠的盟友，假如特朗普當選，歐洲更需要中國來對衝其後果。

三是歐洲對價值觀的堅守遠勝於美國。價值觀對於美國不過是捍衛國家利益的工具，可以隨時進行交易，但歐洲卻視價值觀為重大核心利益。因為歐盟是由主權國家組成的聯邦性質的實體，其凝聚力主要靠經濟和價值觀兩大因素。如果歐洲和美國一樣把價值觀當作交易的籌碼，將會威脅到歐盟的存續。所以歐洲時常願意犧牲經濟利益甚至重大戰略利益來捍衛價值觀。

### 歐美均想擺脫沉重包袱

當然從文明發展的角度，歐洲在許多議題上都超前全球。如同性戀婚姻和安樂死的合法化、多元文化、廢除死刑、對氣候變化議題的重視等。其實進行歐盟這種帶有烏托邦色彩的試驗也是如此。所以，

這也是為什麼歐洲不從地緣政治角度處理大國競爭並願意承擔相應的代價，它也不會因為美國撤出而藉機找台階脫身。

不過歐洲雖然不會退場，烏克蘭未必就一定能擺脫阿富汗的命運。這要取決於沒有美國的支持，烏克蘭的意志力和戰鬥能力是否能夠維持。烏克蘭一線軍人平均年齡都到了43歲，動員潛力幾乎為零，它能依賴的只能是歐美的先進武器和技術支持。目前看，美歐聯手都不能滿足烏克蘭的軍事需求，沒有美國將會是什麼後果？

但不管怎樣，歐洲都應會陪到最後一刻。對於歐洲來講，最理想的結局是它既捍衛了自己的尊嚴和道義，又擺脫了烏克蘭這個包袱。這有兩種可能性。第一，美國撤出後烏克蘭兵敗如山倒，衝突結束。道義成本由美國承擔；第二，烏克蘭主動妥協和俄羅斯達成停火協議。相對來講，第一種可能性更大。因為在沒有收復領土的情況下簽訂停火協議，對澤連斯基來講是政治自殺，他的政治生命也就終結了。

縱觀當今西方主導的國際秩序，小國往往淪為大國的棋子、棄子，難逃其悲劇命運。

旅法政治學者、復旦大學中國研究院研究員