



# 二十三條立法

特區政府將通過修訂現有法例、訂立新法例，同時充分考慮了國際法原則及國際慣例、香港國法的相關規定、香港特區現行法律的規定，以及其他國家的現行做法，為基本法第二十三條立法。在昨日公布的《維護國家安全：基本法第二十三條立法公眾諮詢文件》中，詳細說明了五大類危害國家安全的行為和活動及相關的修訂建議，包括叛國及相關行為；叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為；竊取國家機密及間諜行為；危害國家安全的破壞等活動；境外干預及從事危害國家安全活動的組織；建議條例的域外適用性；與完善維護國家安全的法律制度 and 執行機制相關的事項等。香港文匯報摘要相關要點，供讀者參考。

◆香港文匯報記者 鄭治祖

## 叛國及相關行為

### A.「叛國」罪

- ◆建議以現行的「叛逆」罪作為藍本，將「叛逆」罪改稱為「叛國」罪，針對以下行為：
  - 加入與中國交戰的外來武裝力量
  - 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
  - 鼓動外國以武力入侵中國，或
  - 意圖危害中國主權、統一或領土完整，而使用武力或威脅使用武力
- ◆建議「叛國」罪的適用範圍涵蓋：
  - 在香港特區境內干犯「叛國」罪的中國公民、屬中國公民的特區居民（包括永久性居民及非永久性居民）

### B.普通法的「隱匿叛國」罪

- ◆建議將「隱匿叛國」罪行編纂為成文法例，涵蓋以下情況：
  - 如某人知悉另一人已犯、正犯或即將犯「叛國」罪，而除非該犯罪事宜已被公開，該人須在合理切實可行範圍內，盡快向警務人員披露該犯罪事宜，否則即屬犯罪
- ◆建議加入例外情況：
  - 排除已為公眾所知的計劃或行為
  - 如果有關犯罪事宜受法律專業保密權保障，有關律師不披露有關犯罪事宜，不構成罪行
  - 基於「叛國」罪與「隱匿叛國」罪兩者的密切關係，建議限於中國公民
- ★其他國家成文法律訂明「隱匿叛國」罪行參考：
  - 《美國法典》、澳洲《刑事法典》、新西蘭《1961年刑事罪刑法》、加拿大《刑事法典》、新加坡《1871年刑事法典》
  - 澳洲、加拿大、新加坡、新西蘭及美國相關罪行的最高罰則分別為終身監禁、監禁14年、監禁10年及監禁7年

### C.「叛國性質的罪行」

- ◆因應上述「叛國」罪的條文作相應修訂以針對以下行為：
  - 如某人意圖犯「叛國」罪，並公開表明該意圖
- ◆罪行的適用對象建議限於中國公民

### D.「非法操練」罪

- ◆建議完善「非法操練」罪，以特別針對危害國家安全分子接受或參與涉及境外勢力的、或配合境外勢力提供的武器使用訓練或軍事練習或變陣演習
- 該罪行針對以下行為：
  - 未經保安局局長或警務處處長准許——
  - a.向其他人提供指明操練（包括就使用武器、進行軍事練習及進行變陣演習的訓練或操練）
  - b.接受指明操練
  - c.接受或參與由境外勢力策劃或以其他方式主導進行的指明操練，或
  - d.配合境外勢力提供指明操練
- ◆建議應訂明例外情況：
  - 以公職人員身份履行職責所需、具有外國國籍的非中國公民在該外國的政府的武裝部隊中服務、服兵役或參加中華人民共和國有參與的操練或根據香港特區法律進行的操練
- ★其他國家相關法律參考：
  - 澳洲的法律訂有針對涉及外國政府委託人（foreign government principal）或外國政治性組織（foreign political organisation）的軍事操練的罪行

▼律政司司長林定國（前左）和保安局局長鄧炳強（前右）到立法會講解二十三條立法諮詢。  
香港文匯報記者黃艾力攝



## 叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為

### A.「煽惑叛變」罪

- ◆建議應完善有關條文，包括涵蓋中華人民共和國武裝力量人員，以及明確「叛變」的定義，針對以下行為：
  - 明知而煽惑中國武裝力量成員——
  - a.放棄職責及放棄向中國效忠，或
  - b.參與叛變

### B.「煽惑離叛」罪

- ◆建議以現行的「煽惑離叛」罪作為藍本，針對以下行為：
  - 明知而——
  - a.煽惑公職人員放棄擁護基本法或放棄向香港特區效忠，或
  - b.煽惑香港駐軍以外的中央駐港機構人員放棄職責或放棄向中華人民共和國效忠
- ◆建議應設立特定罪行，針對以下行為：
  - 知悉中國武裝力量成員即將放棄職責或推離職守，仍協助該成員作出該行動，或
  - 知悉中國武裝力量成員已放棄職責或推離職守，仍藏匿該成員，或協助該成員藏匿或逃離合法羈押
- ◆建議完善有關罪行，針對以下行為：
  - 某人有意犯「煽惑叛變」罪或「煽惑離叛」罪的意圖，並管有以下性質的文件或物品：文件或物品如分發予相關人員（即中國武裝力量成員、公職人員或中央駐港機構人員）

### C.「煽動意圖」相關罪行

- ◆主要建議以下幾方面：
  - 建議把煽動引起對國家根本制度、憲法規定的國家機關、中央駐港機構，以及香港特區的憲制秩序的憎恨納入到「煽動意圖」相關罪行中；「煽動意圖」可涵蓋以下意圖：
    - 意圖引起中國公民、香港永久性居民或在香港特區的人，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香港特區的人，對香港特區的憲制秩序、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在香港特區依法制定的事項
    - 意圖引起香港特區居民間或中國不同地區居民間的憎恨或敵意
    - 意圖煽惑他人在香港特區作出暴力作為
    - 意圖煽惑他人作出不遵守香港特區法律或不從根據香港特區法律發出的命令的作為
- ◆訂明任何作為、文字或刊物不會僅因具以下下意圖而具煽動意圖——
  - 意圖就以上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
  - 意圖就以上所指的機構或機關的事宜提出問題，而目的是就該事宜提出改善意見
  - 意圖動說任何人嘗試循合法途徑改變在香港特區依法制定的事項
  - 意圖指出在特區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，而目的為消除該憎恨或敵意
- ◆建議新增罪行：「叛亂」罪
  - 加入與中國武裝力量進行武裝衝突的武裝力量，或作為其中一分子
  - 意圖損害中國武裝力量在武裝衝突中的形勢，而協助正在與中國武裝力量進行武裝衝突的武裝力量，或
  - 意圖（或間諜是否會）危害中華人民共和國的主權、統一或領土完整或香港特區整體的公共安全，而在香港特區作出暴力作為
- ★其他國家相關法律參考：
  - 《美國法典》叛亂罪成最高可處監禁10年，以及禁止在美國擔任任何公職
  - 澳洲《刑事法典》、加拿大《刑事法典》、新加坡《1871年刑事法典》，類似罪行最高可處終身監禁

## 危害國家安全的破壞等活動

### ◆建議新增罪行

- A.「危害國家安全的破壞活動」罪建議針對以下行為：
  - 損壞或削弱公共基礎設施，而有關行為意圖（或間諜是否會）危害國家安全
  - 受保障的公共基礎設施可包括中央或特區政府設施、公共交通設施及提供公共服務，如供水、排污、能源、燃料或通訊等的任何公共設施
  - 「削弱」可包括對公共基礎設施（包括組成該設施的東西或軟件）造成以下效果（不論在何時造成）的行為——
    - 容易遭濫用或損壞
    - 使無權接達或改動該設施的人，變得容易接達或改動該設施
    - 無法發揮其完整或部分應有功能，或
    - 並非如其擁有者（或該擁有者的代表）對其所設定的運作方式運作
- ★其他國家相關法律參考：
  - 外國的法律中，任何人干犯類似的破壞活動罪，可處監禁20年至終身監禁不等，在釐定罰則時可以此作為參考
- B.「在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全作為」罪建議針對以下行為：
  - 在明知沒有合法權限並意圖危害國家安全的情況下，就某電腦或電子系統作出某作為，而該作為為危害（或相當可能危害）國家安全

## 境外干預及從事危害國家安全活動的組織

- ◆建議新增罪行：「境外干預」罪，針對以下行為：
  - 配合境外勢力使用不當手段帶來以下干預效果：
    - 影響中央人民政府或香港特區行政機關制訂或執行政策或措施，或作出或執行任何其他決定
    - 干預香港特區的選舉
    - 影響立法會履行職能
    - 影響法院履行職能
    - 損害中央與特區之間，或中國或香港特區與任何外國的關係
  - 「配合境外勢力」可涵蓋以下情況：
    - 參與某項由境外勢力策劃或以其他方式主導的活動
    - 代境外勢力作出行為
    - 在與境外勢力合作下作出行為
    - 在境外勢力控制、監督、指使或要求下作出行為
    - 在境外勢力資助或以其他方式支持下作出行為
  - 「使用不當手段」可涵蓋以下情況：
    - 明知而作出關鍵失實陳述
    - 對任何人使用或威脅使用暴力
    - 摧毀或損毀，或威脅摧毀或損毀任何人的財產
    - 使任何人或威脅使任何人蒙受財政上的損失
    - 使任何人或威脅使任何人的名譽受損
    - 使任何人精神受創傷或過分受壓
    - 作出任何犯罪行為
- ★其他國家相關法律參考：
  - 英國《2023年國家安全法》及澳洲的《2018年國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法》均禁止任何人配合外國勢力透過某些特定的不當手段干預該國的事務。罰則方面，澳洲的最高罰則為監禁20年，英國為監禁14年
  - 新加坡《2021年防止外來干預（對應措施）法》訂立「通過電子通訊進行秘密外來干預」相關的罪行（最高罰則為監禁7年（一般干預行為）及14年（針對個人的干預行為））
- ◆禁止組織危害國家安全的法律

### A.完善適用的組織的涵蓋範圍

- ◆建議把所有基於維護國家安全而禁止組織運作、解散組織等事宜，透過建議《條例》下的機制統一處理。建議由保安局局長基於以下理由禁止有關組織在香港特區運作：
  - 如保安局局長合理地相信，禁止任何本地組織在香港特區運作或繼續運作，是維護國家安全所需要者，則保安局局長可藉在憲報刊登的命令，禁止該組織在香港特區運作或繼續運作
  - 如某本地組織是政治性團體，並與境外政治性組織有聯繫，則保安局局長可藉在憲報刊登的命令，禁止該本地組織在香港特區運作或繼續運作

### B.禁止與香港特區有關聯的危害國家安全的境外組織在香港特區運作

- ◆建議訂明與香港特區有關聯的境外組織涵蓋以下情況：
  - 該組織在香港特區進行任何活動
  - 任何在香港特區的人以該組織的幹事或成員身份行事，或自稱或聲稱是該組織的幹事或成員
  - 該組織直接或間接尋求或接受任何在香港特區的人的資助、貸款，或任何形式的財政上的資助或其他形式的援助，或
  - 該組織直接或間接向任何在香港特區的人提供資助、貸款，或任何形式的財政上的資助或其他形式的援助
- ◆建議賦予特區政府相關權力，可以基於維護國家安全所需禁止該等境外組織在香港運作。該等組織一旦被禁止在香港特區運作，任何人都不得在香港特區代其進行活動或向其提供任何形式的援助
- ★其他國家相關法律參考：
  - 英國《2000年恐怖主義法》規定，英國國務大臣如認為某個組織參與恐怖主義時可以行使權力取締該組織。任何人如果屬於或自稱屬於該受禁組織，或就該受禁組織尋求支持（不限於提供金錢或其他財產），即構成犯罪

## 與完善維護國家安全的法律制度和執行機制相關的其他事項

### ◆有關法律制度須：

- a.確保香港國安法所設立的維護國家安全機構能有效運作
- b.確保危害國家安全犯罪案件公正、及時辦理，有效防範、制止和懲治危害國家安全犯罪
- c.確保負責維護國家安全工作的機構、組織和人員能及時獲得一切合適的支持和保障，使其能履行維護國家安全此重要職能
- d.具前瞻性，除了能處理現有的國家安全風險外，亦能應對未來可能出現的風險和威脅，及
- e.提供落實和執行香港國安法及建議《條例》所規定的措施的機制
- 香港特區本地法律和制度須進一步與香港國安法互相銜接、兼容和互補
- ◆現行有關維護國家安全的執法權力及訴訟程序的規定
  - 政府需要研究如何完善執法權力及訴訟程序等有關規定，以符合公正、及時辦理危害國家安全犯罪案件的要求
- ◆辦理危害國家安全犯罪案件的經驗所揭示的短板和不足
  - 現行案件調查期間被捕人的羈留和保釋情況
    - 可考慮引入措施以確保執法部門在處理危害國家安全犯罪案件時有足夠時間對被捕人及就案件作出一切必需的初步調查，並防範任何可能損害調查工作的情况，以及防範被捕人進一步危害國家安全的風險

### ★其他國家相關法律參考：

- 英國《2023年國家安全法》賦予執法部門廣泛權力採取防範和調查措施，包括：
  - 賦予警方向司法機關申請延長羈留期的權力，使被捕人可在未被起訴的情況下被延長羈留；英國《2023年國家安全法》賦予警方向司法機關申請延長羈留的途徑，現有其他英國法律亦賦予英國警方權力向司法機關申請延長羈留因涉及嚴重罪行被捕人（尤其涉及恐怖活動罪）至多達14天
  - 英國《2023年國家安全法》賦警官司或以上職級的警務人員可阻止被羈留的人諮詢某律師，及延遲被羈留的人諮詢任何律師
  - 英國的《2023年國家安全法》第39條及附表7訂明英國國務大臣在符合特定條件，包括有合理理由相信涉及外國勢力威脅活動的情況，並在法庭的批准下對個人施加一系列措施，包括：
    - 在指定居所居住
    - 未經許可不得進入指定區域或地方
    - 限制相關個人和其他人的聯繫和通訊
    - 須遵從警員就其出行所作出的指示
    - 未經國務大臣許可不得持有任何帳戶
    - 限制相關個人轉移或接收資產及/或要求相關個人披露資產
    - 限制相關個人管有或使用電子通訊器材，及
    - 就相關個人工作或學習(包括訓練)作出限制或施加特定條件等

## 竊取國家機密及間諜行為

### A.與「保護國家秘密」相關的罪行

- I.「國家秘密」的定義
  - ◆建議「國家秘密」涵蓋以下事項：
    - 若屬以下其中一項的秘密，在沒有合法權限下披露，便相當可能會危害國家安全，該秘密即屬國家秘密：
      - 關乎國家或香港特區事務的重大決策、國防建設或武裝力量、國家外交或外事活動，或關乎香港特區對外事務，或國家或香港特區對外承擔保密義務、國家或香港特區經濟和社會發展、國家或香港特區科技發展或科學技術、維護國家安全或香港特區安全或偵查罪行的活動，或關乎中央與香港特區之間的關係的秘密
    - II.完善「公務人員」的定義
      - ◆建議「公務人員」涵蓋以下人員：
        - 擔任政府轄下的受薪職位的人，不論該職位屬永久或臨時性質
        - 任何以下人士——
          - 政府主要官員
          - 金融管理專員及其轄下人員
          - 公務員任用委員會主席
          - 廉政公署的職員
          - 司法人員或司法機構的職員
          - 行政會議成員
          - 立法會議員
          - 區議會議員
          - 選舉委員會委員
  - III.與「非法披露」相關的罪行
    - ◆建議整合及完善「非法披露」及相關罪行，使國家秘密受到更全面的保護：

- 非法獲取國家秘密：建議禁止任何人在非法的情況下取得屬於或載有國家秘密的資料、文件或其他物品，以確保有效禁止任何形式的「竊取」國家秘密行為（不論涉及外國或境外勢力與否）
  - 有關罪行可針對以下行為：
    - 明知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，或
    - 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，並意圖危害國家安全，而在沒有合法權限下，獲取該資料、文件或物品
- 非法管有國家秘密：建議禁止任何人在非法的情況下管有屬於或載有國家秘密的資料、文件或其他物品
  - 有關罪行可針對以下行為：
    - 明知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，或
    - 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，並意圖危害國家安全，而在沒有合法權限下，管有該資料、文件或物品
- 非法披露國家秘密：建議禁止任何人在沒有合法權限的情況下披露屬於或載有國家秘密的資料、文件或其他物品，以全面保障國家秘密不被非法披露
  - 有關罪行可針對以下行為：
    - 明知某資料、文件或其他物品屬或載有國家秘密，或
    - 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，並意圖危害國家安全，而在沒有合法權限下，披露任何資料、文件或其他物品，及
    - 在作出該項披露時，表達或顯示有關資料、文件或物品為該人士憑藉其公職人員或政府承辦商身份而由（或曾經由）該人士獲取或管有者，及
    - 有關資料、文件或物品假若屬實的話，便會屬（或相當可能屬）機密事項，不論有關資料、文件或物品是否屬實

- 5.非法在離開香港特區時管有國家秘密：建議訂立明確罪行，針對以下行為：
  - 公職人員意圖（或間諜是否會）危害國家安全，而在沒有合法權限的情況下在離開香港特區時管有他明知屬於國家秘密的文件、資料或者其他物品，而有關文件、資料或物品是憑藉其公職人員身份而獲取或管有的

### B.與「間諜」行為相關的罪行

- I.「間諜活動」罪
  - 建議修訂罪行以涵蓋更多元的間諜活動，包括：
    - 建議將該等字眼改為「資料、文件或其他物品」，以涵蓋較先進的資料儲存模式（例如指紋、影片等）
    - 建議在現行《官方機密條例》禁止的間諜行為以外，新增一類關於意圖（或間諜是否會）危害國家安全而勾結「境外勢力」向公眾發布虛假或誤導的事實陳述的罪行
  - II.完善與「間諜活動」罪相關的概念
    - ◆完善現行「禁地」的法律
      - ◆建議完善「間諜活動」罪中關於「禁地」的定義
        - 以「境外勢力」取代「敵人」的概念
          - 建議以「境外勢力」取代「敵人」一詞。「境外勢力」可以涵蓋任何外國政府、境外地區或地方的當局、境外政治性組織等（包括並非與其處於戰爭狀態的國家等的政府、當局或政治性組織），及其關聯實體及個人
        - ◆建議經完善的「間諜活動」罪針對以下行為：
          - 意圖危害國家安全，而作出以下的作為——
            - 接近、查察、從上方或下方越過、進入或接達禁地，或出現於毗鄰禁地之處（包括透過電子或通訊方式作出上述作為），或
            - 取得（包括以截取通訊方式取得）、收集、記錄、製作或管有旨在對或擬對境外勢力有用處的任何資料、文件或其他物品，或將之傳達予任何其他人
          - 勾結境外勢力，向公眾發布虛假或具誤導性的事實陳述，而意圖危害國家安全，或間諜是否會危害國家安全，而如此發布該陳述；及知道該陳述屬虛假或其誤導性
        - III.建議新增與「間諜」行為相關的罪行：「參加或支援境外情報組織或接受境外情報組織的利益等」罪
          - 建議新增罪行，針對以下行為：
            - 意圖（或間諜是否會）危害國家安全，而明知地就境外情報組織作出以下作為：
              - 成為該組織的成員
              - 向該組織（或代該組織行事的人）提供實質支援（包括提供財政支援或資料，以及為該組織招募成員），或
              - 接受由該組織（或代該組織行事的人）提供的實質利益
    - ★其他國家相關法律參考：
      - 根據澳洲《國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）法》及《外國影響力透明化法》，前者大幅提高從事間諜活動、洩露國家機密的刑罰，並勾結外國勢力干犯部分相關罪行更會適用較高刑罰，並訂立支援外國情報組織的罪行及提供或接受外國情報組織資金的罪行
      - 英國《2023年國家安全法》包括改革有關「間諜」行為的法律、有關獲取或披露「受保護資料」的罪行、新增旨在保護商業秘密的新罪行，以及針對協助外國情報組織及從外國情報組織獲得實質利益的行為的新罪行。同時，該法把「具境外勢力的情況」套用到所有刑事罪行中，使法庭在量刑時，若犯罪行為涉及境外勢力，則法庭必須把此事實作為加重刑罰的考慮

### ◆制定措施保障處理涉及國家安全的案件或工作的人員