

# 二十三條立法護佑香港由治及興



基本法第二十三條立法的諮詢期今日結束。國家安全是社會繁榮穩定、人民樂業安居的必要條件，制定維護國家安全法律既是主權國家的固有權利，也是國際慣例。美國最少有21部維護國家安全法律，英國最少有14部，加拿大最少有9部，新加坡亦最少有6部。中央授權香港特區自行制定維護國家安全法律，就基本法第二十三條立法，體現了「一國兩制」方針，以及中央對香港特區的信任。

黃國 全國政協提案委員會副主任 工聯會理事長 立法會議員

基本法第二十三條立法的諮詢文件細分9章，詳盡說明有關憲制責任、立法原則和立法方式，從建議可見，基本法第二十三條立法具備強有力的政治性、政策性和法律性。

## 立法完善維護國安制度體系

政治性：基本法第二十三條立法關國家總體安全，是香港特區維護國家安全的憲制責任，是完善維護國家安全制度體系的要求。

政策性：香港國安法訂立了四類罪行，即分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪及勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪，首兩類無須重複立法，但對於打擊叛國、叛亂、間諜、境外干預以及透過電腦危害國安等行為，仍然是空白或有待完善。從政策層面來說，諮詢文件參考了大量外國例子，總結了應對2019年港版「顏色革命」的經驗，確保新法例有效管用，同時根據基本法、《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》依法保障言論、新聞、出版、結社、集會、遊行和示威的權利和自由，一方面確保嚴厲打擊危害國安罪行，亦在保障個人權利和自由上取得平衡。

法律性：諮詢文件建議訂立一條全新的《維護國家安全條例》，與香港國安法銜接、兼容和互補，強調尊重和保障人權，依法保護基本權利和自由。另一方面，立法建議涉及大量對原有法例的完善更新，因應世界新情況進行更正補充，如改善表述狹窄問題，以「公職人員」一詞取代「公務人員」，以涵蓋較可能取得或管有國家秘密的人員等，法律依據堅實，情理俱全。

## 常設公共關係部門做好宣講

香港處於開創新局面、實現新飛躍的關鍵期，但危害

國家安全的風險每日都存在，只有落實基本法第二十三條立法，與香港國安法一同構築起維護國家安全的堅強防線，才能徹底掃除由治及興新征程上的風險與障礙，應對千變萬化的國際形勢，進一步穩定社會、改善營商環境，護航「一國兩制」行穩致遠。就基本法第二十三條立法，還有幾項具體建議：

一是繼續做好立法完成前的宣傳解說，義正辭嚴反駁抹黑。反駁抹黑，保安局局長早前作出了良好示範，擺事實、講法理，義正辭嚴反駁「香港監察」等80多個組織無中生有的聯署聲明，戳穿其背後反中亂港的背景和圖謀。政府「應變反駁隊」要繼續發揮作用，應對「敵對文宣」。

二是常設公共關係部門，完善維護國家安全相關法例的宣傳教育，面向普羅大眾解答疑問和查詢。香港廉政公署設有社區關係處，教育公眾認識貪污禍害，爭取公眾支持肅貪倡廉。基本法第二十三條立法條文不少，普法要扎實細化，深植民心。新的維護國家安全條例面世後，企業以至普羅大眾難免會有疑問和查詢，政府可參考廉署做法常設公共關係部門，以確保相關工作持續順利推展，釋除市民疑慮。

第三、國家秘密被竊取或非法披露，會構成嚴重的國家安全風險，必須通過有效法律防止，如涉及境外勢力，更要施以最嚴厲打擊。過去經驗顯示，很多煽惑憎恨的事件，離不開網絡「起底」恐嚇、騷擾和威脅。建議「非法披露」和「起底」罪行，涉及外國或者境外勢力要罪加一等，進一步提高阻嚇力。

最後，基本法第二十三條立法的法律條文草擬必須嚴謹，杜絕可能出現的「鑽空子」或中英文本差異。現時，社會上「硬對抗」減少，但仍然充斥「軟對抗」。基本法第二十三條條文除要確保具備前瞻性應對變遷，用字亦要有度，避免過度收窄控罪範圍，削弱應有效力。

# 二十三條罪行被定罪人 限制假釋正當必要

吳英鵬 廣東省政協委員 大律師



在保安局發布的《維護國家安全：基本法第二十三條立法公眾諮詢文件》的第9.20-9.22段，闡述了「被判有罪的人的服刑安排」，提出引入類似英國《2020年恐怖主義犯罪（限制提前釋放）法》的做法，對第二十三條立法規管的罪行（「二十三條罪行」）的被定罪人施加假釋（Parole）限制。本人認為該安排有充分的法理基礎和現實需要。

犯罪與刑罰密不可分，需要結合刑罰本身的目的去理解有關的刑罰安排是否恰當和必要。在法理上，刑罰目的正當性主要有四方面的理據：第一，報應（Retribution），即是「以眼還眼」，罪犯給社會造成了多大的危害，社會就應給罪犯同等的譴責（報復）。第二，威懾（Deterrence），刑罰可以通過施加痛苦（懲罰）來威懾犯罪人，使之不敢再犯。威懾既包括對已被定罪的人的威懾，也包括對整個社會上潛在的準備實施犯罪的人的震懾。第三，使之失去犯罪能力（Incapacitation），對於危險且有可能再次犯案的罪犯，有必要通過限制提前釋放使其在盡可能長的時間裏與社會產生隔離，進而使其在盡可能長的時間內無法重犯和危害社會。第四，改造（Rehabilitation），刑罰的另一個重要目的是為了通過懲罰對罪犯進行再教育，使之放棄犯罪意念，從而可以與社會相適應，最終重返社會。

## 國安罪行危害極大

考慮刑罰時不能脫離犯罪的性質，因此在設定假釋的制度安排時也需要考慮二十三條罪行的特質。首先，二十三條罪行都是危害國家安全的罪行，這類犯罪在古今中外往往都被視為「十惡不赦」的重罪，社會危害性極大。以叛國罪為例，一旦犯罪成功，可能會對國家主權、統一或領土

完整帶來不可估量的損害；第二，危害國家安全的犯罪，往往具有強烈的政治動機，以達至特定的政治企圖和目的，例如顛覆政府；第三，部分實施危害國家安全的罪犯受激進思想深度「洗腦」，往往執迷不悟，重犯率較高；第四，部分罪犯還勾結境外勢力，受境外勢力操控，重犯或潛逃的機率也很高。

## 限制假釋 防範潛逃

綜合考慮刑罰本身的目的和二十三條罪行的特質，筆者認為對二十三條犯罪限制假釋是正當且必要。

首先，如前所述，二十三條罪行都是危害國家安全的罪行，社會危害性極大，從報應（Retribution）理論的角度而言，社會需要對這類犯罪施加重罰，使之與犯罪的社會危險性相稱。

第二，從威懾（Deterrence）犯罪角度，通過實施較一般犯罪更為嚴格的假釋條件可以威懾危害國家安全的罪犯，使之不敢再犯，也可以威懾整個社會裏潛在的可能實施危害國家安全犯罪的人。

第三，從使罪犯失去犯罪能力（Incapacitation）角度，正如《公眾諮詢文件》第9.20段所說「過去曾發生因犯危害國家安全罪行而被定罪的囚犯在提早獲釋的監管期間潛逃或繼續進行危害國家安全的行為和活動」，因此有必要通過限制假釋，盡量防範罪犯重犯或潛逃。

第四，從改造（Rehabilitation）角度，對於執迷不悟的罪犯，限制假釋可以盡可能地延長這部分人接受改造的時間，增強改造效果。

綜上所述，筆者認為有充分的法理基礎和現實需要對二十三條罪行被定罪人施加假釋限制。與此同時，從保障人權以及罪犯所犯罪行輕重有別的角度考慮，限制假釋的安排也應引入相關機制，允許有關當局就不同個案進行具體考量，在具備充分理由相信罪犯不再構成危害國家安全風險時，可以考慮假釋。

# 完善維護國安法律制度 營商環境更好

陳月明 立法會議員



特區政府就基本法第二十三條立法的諮詢，獲得社會各界非常積極、正面的反響，各界皆認同香港應早日完成立法、輕鬆上陣發展經濟民生。

在未能完成基本法第二十三條本地立法下，香港一直存在國家安全的缺口，最終讓境外勢力滲透並引發2019年的修例風波，教訓十分深刻。香港國安法的頒布實施，令香港社會秩序迅速恢復，在短時間內實現了由亂到治，走向由治及興。

正如多位法律學者提到，香港國安法並不能取代基本法第二十三條立法。最基本的是，香港國安法只針對四類行為，並未完全覆蓋基本法第二十三條中所提到的七類行為。加上香港國安法第7條也強調特區應盡早完成基本法規定的維護國家安全立法，所以基本法第二十

三條立法工作必要迫切。

面對百年未有之大變局，國家安全風險時有變化，亦不斷衍生出新的範疇。基本法第二十三條立法將進一步深化、細化特區在維護國家安全的法律制度和執行機制的內容，可妥善應對目前及將來可能出現的傳統和非傳統國家安全風險，基本法第二十三條立法亦是特區政府應履行的憲制責任。立法維護國家安全已成為國際慣例，並且西方國家在國家安全方面的防範更是不遺餘力，相關的法律數目多不勝數，例如美國最少有21部，英國最少有14部。反中亂港勢力抹黑特區的基本法第二十三條立法工作，其政治目的是搞亂香港、干預香港事務，其心可誅。

以之前外國政客批評香港國安法可不設陪審團的安排有違香港普通法過往傳統為例，事實上，香港基本法第86條只提到原在香港實行的陪審制度的原則予以保

留，且隨着時代變化，在同為普通法地區的英國、愛爾蘭、澳大利亞和新西蘭，陪審團在國安案件範疇中已不再是絕對權利。而新加坡、馬來西亞、文萊作為前英國殖民地，目前也廢除了陪審制度。境外勢力的攻擊並不能證明香港已失去法治，相反，在國安案件上針對官員、警員、法官、公職人士作出人肉搜尋、騷擾、恐嚇，甚至請求「五眼聯盟」的制裁，才是對法治真正的破壞。

應該看到，香港國安法並不能取代基本法第二十三條立法，香港特區在維護國家安全上的法律制度和實行機制仍有待補充。因此，基本法第二十三條立法仍是完善特區維護國家安全制度的必經之路。基本法第二十三條立法完成後，香港將可更好維護國家安全，法治根基更加穩固，營商環境更加優越，可保障香港順利進入「一國兩制」升級版，確保香港持續繁榮穩定。

# 做好二十三條立法 更完善保障國安

劉國熙 香港青年協會會副主席 香港優才及專才協會政策研究中心副總監

基本法第二十三條立法公眾諮詢今日結束。基本法第二十三條立法關乎完善本港維護國家安全的法律制度體系，具有很強的迫切性，且本港社會對基本法第二十三條立法早已達成共識。

已實施的香港國安法重點針對「分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪及勾結外國或境外勢力危害國家安全罪」四種危害國家安全行為，當中雖已涵蓋兩項（分裂國家罪及顛覆國家政權罪）基本法第二十三條中提及之罪行，但尚有「叛國、煽動叛亂、竊取國家機密、外國政治性組織或團體在港進行政治活動、香港政治性組織或團體與外國政治性組織或團體建立聯繫」這五項罪行未被列入立法範圍。此外，根據基本法第二十三條規定，香港特別行政區應「自行立法禁止」上述提及的七項罪行，因此，特區政府仍有責任與義務對剩餘的五項罪行進行立法。

香港國安法的實施令香港由亂到治，但應看到，社會上仍存在不少不穩定因素，在當前地緣政治局勢下，香港更是處於外部勢力「以港遏華」的風口浪尖。此外，國安案件的處理、搜證及審訊時間較長，疑犯與外界通風報信、或在保釋期間對國安構成風險等短板仍亟待解決。

針對上述問題，特區政府的諮詢文件亦清楚指出，政府將不會就分裂國家及顛覆國家政權罪重復立法，而會訂立一條全新的

《維護國家安全條例》，就上述提及的剩餘五項罪行進行立法，履行特區政府的憲制責任。值得留意的是，除了訂立新法，本次立法亦將對《刑事罪行條例》與《官方機密條例》中的條款加以完善，包括以《刑事罪行條例》中的「煽惑叛變」為藍本，調整涵蓋範圍，針對「煽動引起對國家根本制度、中央及香港特區行政、立法或司法機構的憎恨行為」。

面對百年未有之大變局，香港面臨的國安風險不可低估。2019年修例風波的種種亂象更顯示，外部勢力死心不息插手干預香港事務，企圖利用香港危害國家安全。基本法第二十三條立法針對「竊取國家機密的行為」及「與外國政治性組織勾連」進行規管，將有效防範、制止和懲治間諜行為，維護國家安全。

目前香港國安法的拘留及保釋條款較外國類似法例更為寬鬆，建議特區政府在制訂新法的過程中，參考外國法例，如在英國，若涉嫌干犯國安相關罪行，則有可能在未經審訊的情況下被拘留長達五年。本港基本法第二十三條立法即使不必完全照搬相關法例，但可參考相關法例背後的法理邏輯和精神，延長拘留期限或授權執法部門在有合理懷疑的情況下，向法院申請禁止嫌疑人保釋，及在案件審理或保釋期間禁止嫌疑人離境等法律關卡，使香港的國家安全獲得更完善保障。

# 加重煽動罪刑罰 增強阻嚇力

江樂士

煽動罪在香港司法制度中具有悠久歷史。1938年頒布《煽動條例》，並於1971年將其整合至《刑事罪行條例》。《刑事罪行條例》第10條規定，任何人發表煽動文字，作出煽動意圖的行為，出版和持有煽動刊物，即屬違法。煽動罪性質嚴重，危害社會安寧，現行的最高刑罰明顯不足。首次定罪的罰款為5,000元及監禁兩年，重犯的最高刑罰為三年。非法持有煽動性刊物的最高刑罰則更為寬鬆，僅罰款2,000元和監禁一年，重犯的刑罰增至兩年。煽動罪性質嚴重，卻與逃離合法羈押和無牌經營診所有着同樣的最高刑罰，實在於理不合。

雖然基本法第27條賦予香港居民言論、新聞、出版自由，但國際社會都認同這些自由並非絕對。《刑事罪行條例》第9條列明，任何行為，言論或刊物，指出依法成立的香港政府或香港憲制的錯誤或缺點，或法例或司法的錯誤或缺點，而目的在於矯正該等錯誤或缺點，則不會構成煽動意圖。刑法的原意是要預防罪案，但近期煽動罪的檢控個案之多，顯示目前的刑

罰未能起阻嚇作用。倘若立法會不提高刑罰，從事煽動活動的人根本不會當相關的刑罰是一回事。與其他罪行相比，煽動罪的最高刑罰明顯不足。

若果兩項煽動罪的刑罰提高七倍至14年監禁，將會與被詐勒索和串謀欺詐的刑罰看齊。提高刑罰可向外界傳達清晰信息：煽動罪可不是兒戲。特區政府建議把現行法例定義的煽動意圖，擴大至包括針對國家體制、權力機關、中央人民政府駐港機構以及香港的行政、立法和司法機關。目的是消除現有的法律漏洞，確保相關個體受保障，致力營造一個更安全的環境。此做法符合各方利益。

最近被控煽動罪的疑犯，他們的所作所為遠超批評的界線，並激發了民眾仇視中央、特區政府和司法體制。若果法院依法裁定他們的「批評」是出於善意，他們將會獲判無罪釋放。諮詢文件中沒有修改「煽動罪」的豁免條款，充分顯示特區政府重視《公民權利和政治權利國際公約》。更何況，香港國安法第41條設有重要保障，指出控方必須獲得律政司司長的

書面同意才能對國安案件（包括煽動罪）被告提出檢控。

然而，煽動罪需要增設「域外效力」條款，以便控告那些在海外從事煽動活動、意圖打擊香港的人。「域外效力」是一項保障原則，允許主權國對身處境外、從事危害國家安全的人士行使司法管轄權。這項原則在美國廣為人知，任何人不論身在何處，只要干犯相關法例，就會受這項法律原則約束。「域外效力」乃防禦措施，能保護香港的合法權益，免受海外敵對勢力的惡意煽動所侵害，故此不容外界反駁。此權益亦可對一些潛在的滋事分子起阻嚇作用。

特區政府藉基本法第二十三條立法之機，提出了修訂煽動罪的建議，有關建議可行並具建設性，並力求在言論自由與維護國家安全之間取得平衡，值得讚揚。

（作者是前刑事檢控專員，本文原文發表在英文《中國日報香港版》評論版面。）