

致立法會保安事務委員會及司法及法律事務委員會

「城市智庫」就《基本法第 23 條立法諮詢文件》的意見書

引言及摘要

《基本法》第 23 條立法具有深遠及廣大的影響，「城市智庫」深知市民希望看到的是有心討論諮詢文件對市民的影響的人士認真地閱讀諮詢文件，並把他們的疑慮心平氣和地帶出來討論，讓政府官員予以理清和回應。我們相信只有健康地進行討論諮詢文件的內容，才是真正站在市民的角度和利益，才是真正爲了消除市民心中的疑慮。故此「城市智庫」特別成立法了「關注第 23 條立法小組」就第 23 條立法諮詢文件專門進行深入地諮詢、探討、以及參考香港現時法律和查閱了西方多國的相關法律，並完成了這份意見書。我們希望立法會議員們，政府能夠採納我們的意見及建議。

國家安全牽繫著生活在整個國家的人的生命、財產的安全。保護國家安全就是保護生活在這個國家的人的生命、財產的安全。任何國家政府都應保護生活在其國土上的人，包括她的國民、無國籍人士以及其他國籍人士的生命與財產的安全。同時任何國家政府必須確保絕大多數人的權利和利益，不會被極少數破壞社會的分子所傷害或者奪去。

從美國九一一事件，我們看到就算是世界上最強大的國家也會面臨國家安全受到威脅的時候，我們看到美國這個被譽為自由民主的國家，為了保障國家安全，訂定了前所未有的法例以及加強了執法者的權力去保障生活在其國土的人士的生命及財產安全。我們看到當危害國家安全的罪行發生後，政府在立法時就會大力收緊，藉以加強對人們的監視和限制。從九一一之後的西方各國的反應，我們感到任何國家皆將保障國家安全放在第一位。

「城市智庫」認為香港立法防患危害中國國家安全及統一是有絕對必要的，因為這是保障國民及任何生活在中國領土上的人士的生命、財產和個人權利的最首要的工作。我們認為自香港主權回歸中國後，特區政府就應開始著手研究《基本法》第 23 條的立法問題，並應於五年內提出立法諮詢和完成立法，確保《基

本法的完整性。可是特區政府遲遲未能就有關第 23 條立法諮詢市民，而是把第 23 條立法拖延至第二屆特區政府才提出來諮詢香港市民，對此我們認為特區政府的作法十分不當。因為第一、特區政府未能盡到保障中國主權、領土完整、統一及國家安全應有的責任；第二、未能貫徹實行《基本法》，損害香港法治精神；第三、未能維護「一國兩制」，損害香港市民利益；第四、給予市民錯覺，以為《基本法》第 23 條立法可有可無。

我們認為香港特區政府現在提出就第 23 條立法只是為應盡的義務及責任補漏，並不值得讚賞，反而我們應該慶幸香港在回歸五年內沒有發生任何造成市民生命安及財產安全的危害國家安全的罪行。如果直到今天政府還是不就《基本法》第 23 條提出立法，便需要受到社會責備。政府必須汲取美國九一一事件的教訓 --- 事情往往發生於政府與人們最疏忽的時候，防患未然是有絕對必要的，並必須從中得到啟示 --- 立法保護國家安全才是保護香港市民的利益。

因此我們認為現在特區政府提出第 23 條立法的諮詢，是香港特區應盡的保障國家主權、領土完整、統一及國家安全的義務及責任；貫徹《基本法》，保障了香港法治；維護「一國兩制」，保護市民利益。

世界上無論是普通法系的國家，還是大陸法系的國家都有立法禁止危害國家安全和統一的行為。香港絕對不能夠成為例外。站在香港市民的利益出發，我們要求政府應把握自行立法的機會，因為香港自行立法，便可貫徹落實「一國兩制」的要求，防止將內地一套法制引入香港；香港自行立法，可用普通法的精神制定有關的法律，香港法院也有權審理有關案件。

第 23 條必須盡快立法，現在立法禁止危害國家安全的行為發生，就是事先起著防患未然的作用，起著保護國家、香港及市民的作用。

「城市智庫」認為第 23 條所禁止的七種危害國家統一及安全的行為符合《基本法》、兩個國際人權公約〔《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》〕及國際通例；諮詢文件的內容及建議符合普通法的精神。諮詢文件的罪行規定整體上寬鬆。

我們建議政府應大量印製藍紙草案供市民索取，並確保有三個月的時間讓市民向立法會議員提出意見或建議。

對於將來的藍紙草案內的詳細條文，我們建議保留香港現有任何適用於《基本法》第 23 條的法律規定。例如，在「叛國罪」方面，我們建議，「叛逆罪」及「叛逆性質的罪行」的原有涉及第 23 條的「叛國罪」的條文應繼續保留，避免社會引起不必要的爭議以及不安；以及「叛國罪」的犯罪主體應根據《刑事罪行條例》第 2 條及第 3 條規定了「叛逆罪」及「叛逆性質的罪行」的犯罪主體，採用「任何人」。

在「分裂國家罪」方面，我們同意就第 23 條規定的禁止「分裂國家罪」進行立法，但政府在制定有關係文時必須參考普通法國家的相關條文及案例。

在「煽動叛亂罪」方面，為了避免社會出現不必要的爭議和不安，我們建議第 9 條規定的「煽動意圖」和第 10 條規定的「罪行」涉及「煽動叛亂罪」的條文繼續保留。但是我們建議香港特區政府容許學術研究和新聞報導以「合理辯解」作為抗辯，有關規定應予以詳細條文敘明，以及必須由法院進行裁決。

在「顛覆罪」方面，我們認為諮詢文件內有關建議是符合普通法精神的，所以我們同意就第 23 條規定的禁止「顛覆罪」進行立法，但政府在制定有關係文時必須參考普通法或其他民主國家的相關條文及案例。

在「竊取國家機密」方面，我們同意涉及中華人民共和國中央和香港特區之間關係的資料應受到保護，並建議立法時應詳細列明受保護資料的範圍。而《官方保密條例》的其他條文適用於「竊取國家機密」的應繼續保留。例如包括我們認為政府無須修訂《官方保密條例》第 18(2)條，即無須將「某公務人員或政府承辦商」清楚列明為「現任或前任的公務人員或政府承辦商」；繼續保留域外效力涵蓋的諜報罪行。

在「外國政治性組織」方面，我們認為必須填補《社團條例》對「政治性組織」不包括在其他條例的漏洞，以防止危害國家安全的罪行發生，損害到香港人。同時我們建議「聯繫」的定義應繼續採用《社團條例》第 151 章中「聯繫」一詞的定義。我們亦同意保安局局長應被授權，禁止危害國家安全的組織在港運作或繼續運作。但必須確保有一個公平公正的上訴機制，我們認為上訴程序無需要分為兩個層次，只要透過法院上訴已經可以。

在「調查權力」方面，我們認為由警司執行有關搜查和檢取權力必須得到更高級警務人員的書面授權，但由警司以上級別的人員執行時便不需要。

在量刑方面，我們建議參考普通法國家的相關刑罰，不需要特別加重或減輕。

一、「城市智庫」對第 23 條立法基本原則的意見

〔甲〕特區政府在回歸五年內不提立法，做法十分不當。

1.1. 香港從被英國殖民統治到主權回歸中國，經已五年。在回歸的五年內，香港特別行政區政府沒有就《基本法》第 23 條提出任何的立法諮詢，「城市智庫」認為，這是十分不當的。

1.2. 「城市智庫」理解回歸初期香港有很多的大大小的內部事務需要特區政府處理及安頓；我們感受到政府在亞洲金融風暴後，以及世界經濟一再陷入低谷，香港經濟由於受到外圍的影響，一蹶不振，民生和社會對振興及發展經濟的呼聲不斷的情況下，致力於推動經濟發展的努力；我們體諒政府忙於應付日益增加的社會壓力，例如：自九七年後，香港的示威數字不斷增加，平均每天就有三個，外國輿論界因此稱香港為「示威之都」；社會各界對政府的要求越來越多，香港政府的現時的財政開支，是一九九四年的兩倍，等等。但是無論什麼原因，都絕對不能夠構成支持香港特別行區政府拖延將《基本法》第 23 條在回歸五年內立法的理據。

1.3. 我們認為特區政府未能於回歸五年內就《基本法》第 23 條立法，十分不當，其原因如下：特區政府

〔一〕未能盡到保障中國主權、領土完整、統一及國家安全應有的責任。回歸前香港有關危害國家統一及安全的法律，其訂立所保護的對象是英國及英國政府〔英女皇〕。在回歸後，香港有關危害國家統一及安全的法律所保護的對象應是中華人民共和國，可是現有的法律仍然未能全部得到適應的修正及涵蓋。

〔二〕未能貫徹實行《基本法》，損害香港法治精神。《基本法》第 23 條禁止的七種罪行，包括禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，就是保障國家的規定。可惜，在這五年內，特區政府仍然讓此「條文」懸空，不貫徹《基本法》就是不尊重《基本法》，不尊重香港的憲制性法律，何來法治可言！

〔三〕未能維護「一國兩制」，損害香港市民利益。《基本法》第 5 條規定，「香港特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變。」香港市民都希望香港繼續實施普通

法的法律制度，而不願意看到國內的法律制度被引入香港。然而香港政府在回歸五年內，未能就《基本法》第 23 條立法，令到《中華人民共和國刑法》中的有關危害國家安全罪的條文〔第 6 條至第 10 條、第 102 條至第 113 條〕有機會被引入香港，從而損害「一國兩制」在香港順利實施，更加損害香港市民的利益。假如在回歸五年內，在香港發生任何危害國家安全的罪行，由於香港現行法律未能適用，將迫使全國人民代表大會常務委員會修訂《基本法》附件三，從而將《中華人民共和國刑法》的有關規定適用於香港。這是香港市民所不願看到的事情。

〔四〕給予市民錯覺，以為《基本法》第 23 條立法可有可無。從最近的一些爭論來看，有些市民對《基本法》第 23 條產生了誤解，認為香港不需要急於就《基本法》第 23 條立法。因為政府沒有及時給予他們看到《基本法》第 23 條不立法的嚴重性。

〔乙〕特區政府應該盡快自行就《基本法》第 23 條立法。

1.4. 對於政府在回歸五年後才提出《基本法第 23 條立法諮詢文件》，我們一方面慶幸香港在回歸五年內沒有發生任何危害國家安全的罪行，未曾對香港市民造成任何傷害；另一方面我們認為政府知錯能改，為時未晚。**香港特區政府提出就第 23 條立法只是為應盡的義務及責任補漏，並不值得讚賞，反而如果直到今天還是不就《基本法》第 23 條提出立法，便需要受到社會責備。**

1.5. 我們認為《基本法》第 23 條立法是很重要的，其原因如下：

〔一〕這是香港特區應盡的保障國家主權、領土完整、統一及國家安全的義務及責任。《基本法》第 1 條規定，「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。」「沒有國，哪有家」，我們絕對不容許香港出現任何危害國家安全的罪行、從而危害到香港市民的生命與財產。

〔二〕貫徹《基本法》，保障了香港法治。《基本法》作為香港的憲制性文件，作為香港所有法律的母法，將這個最基本的法律完善，可增加政府有關執行人員的透明度，令到法庭在審判有關涉及《基本法》條文的罪行的可依性。

〔三〕維護「一國兩制」，保護市民利益。第 23 條立法後，可以防止國內的有關法律直接引入香港，將可大大減少各方面的疑慮，確保香港市民繼續在「一國兩制」下生活。

〔四〕清晰指引，大大減少各方面對第 23 條的疑慮。《基本法》第 23 條未立法始終是香港法律的一個空隙，是一個不清晰的部分，中央對此問

題十分關注，中央官員也不時有關注的言論傳出。眾所皆知，中央對香港的一言一行深受國際關注，可以說有任何風吹草動，都會影響香港的『一國兩制』形象。

1.6. 我們認為**第 23 條立法是符合國際通例的**。環視世界各個國家或地區，均有與第 23 條所規定的危害國家安全的行爲，無論是普通法系的國家，例如美國、英國、加拿大，還是大陸法系的國家，例如德國、法國、日本、中國。香港作為中國的一部分，由於「一國兩制」的原故，按照《基本法》的規定，香港要自行立法禁止危害國家安全的行爲。如今香港政府提出的立法諮詢文件內容完全符合國際通例。

1.7. 我們認為香港要把握「自行」立法的機會。其原因有以下：

〔一〕 **香港自行立法，便可貫徹落實「一國兩制」的要求，防止將內地一套法制引入香港**。「曾經參與草擬基本法草擬工作的前香港大學校長黃麗松……表示，特區自行立法，是難得的爭取成果。」¹ 我們不願看到前輩們為港人爭取的成果失去，我們不願意看到《中華人民共和國刑法》中的危害國家安全罪的規定被引入香港。但如果香港不自行立法，等於放棄立法權利，將迫使全國人民代表大會常務委員會修改《基本法》附件三，在適當的時候或在緊急的時候將國內《刑法》中的規定適用於香港，屆時損失的將會是香港市民。

〔二〕 **香港自行立法，可用普通法的精神制定有關的法律，香港法院也有權審理有關案件**。按照《基本法》第 84 條規定，「香港特別行政區法院依照本法第 18 條所規定的適用於香港特別行政區的法律審判案件，其他普通法適用地區司法判例可作參考。」因此當香港就第 23 條自行立法後，便屬於普通法，當發生有關案件時，法庭也只會參考其他普通法管轄區的案例，進行審理，而國內是採用大陸法，國內法院的案例並不適用於香港。

然而，香港若不自行立法，當發生危害國家安全的罪行時，又無法例可以依從，香港有可能喪失按照普通法立法的機會，法庭也無權審理。根據《基本法》第 18 條規定，「全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因香港特別行政區內發生香港特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定香港特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。」因此《基本法》第 23 條規定，香港自行立法禁止危害國

¹ 星島社論，「建立互信 爭取立法更寬鬆」。2002 年 9 月 26 日《星島日報》

家的罪行，是基於「一國兩制」的特殊情況，沒有將國內的法律直接適用於香港，港人應把握自行立法的機會。

- 1.8. **第 23 條立法的不能再拖。**「香港草委委員在起草《基本法》時，辛辛苦苦爭取由香自行立法，目的就在保障國家安全、國家利益、國家統一的同時，也保障香港不必實施內地的一套做法。……從這個角度看，反對立法、拖得就拖、遲遲不立法，統統都是『靠害』香港的做法。」² 這段說得很真很好，第 23 條一日不立法，便隨時存在被迫引入國內的一套相關法制進入香港。就如美國九一一事件和印尼的巴厘島大爆炸，之前誰也估計不到，也沒有人認為會發生，事實上卻發生了，死傷無數。現在立法禁止危害國家安全的罪行發生，就是事先起著防患未然的作用，起著保護國家、香港及市民的作用。
- 1.9. **第 23 條立法，藍紙草案經已足夠。**白紙草案和藍紙草案都是具體草案條文，市民皆可知道其條文細節，可提出意見，也可提出修改。其不同之處：白紙草案只屬試探民意性質，用在沒有迫切的立法上，沒有完成立法的期限，可無限期拖下去，所以不一定需要提交立法會立法；藍紙草案有既定的立法議程，在一般情況下政府不可撤回，而必須提交立法會進入立法程序，按議事規則審議討論，最後作出表決。藍紙草案也可以有較長的時間，讓市民向立法會議員或出席立法會有關的公眾諮詢會議表達對於條文細節的意見及建議。市民如果想發表意見，利用三個月閱讀有關文件及條文已經足夠，如果有人不想表達任何建設性的意見，想拖延立法，就算三年對他們也是不足夠的。**我們建議政府應大量印製藍紙草案供市民索取，並確保有三個月的時間讓市民向立法會議員提出意見或建議。**

² 李創慧，「立法澄清恐懼」，2002 年 9 月 30 日《明報》

二、「城市智庫」對諮詢文件整體的意見

2.1. **禁止七種危害國家統一及安全的罪行符合《基本法》及國際通例。**第 23 條規定，「香港特別行政區應自行立法禁止叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行爲，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動」，政府在諮詢文件內提出禁止七種危害國家統一及安全的罪行，符合保障國家主權、領土完整、統一及國家安全的義務。其他的普通法制國家也有就以上危害國家統一及安全的罪行進行立法，香港立法符合國際通例。

2.2. **諮詢文件的內容及建議符合普通法精神。**諮詢文件內容中最令人關注的是，它是否符合普通法的精神？諮詢文件所述的部分罪行是來自《刑事罪行條例》、《官方機密條例》、《社團條例》，同時在廢除了及修改部分港英政府留下來的不適用的條例，新增的罪行的原則也符合普通法精神，基本法委員會、港大法律系教授陳弘毅認為符合『一國兩制』，亦表示過「支持第 23 條的立法方向」³。這說明諮詢文件的內容及建議的立法原則在沿用現有部分條例時，其他部分亦沒有違背普通法的精神。

2.3 **符合「一國兩制」及兩個國際人權公約〔《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會、文化權利國際公約》〕。**其原因如下：

〔一〕在諮詢文件出籠後，多位法律專家均表示沒有將內地法律搬到香港，沒有削減香港的言論自由。基本法委員會、港大法律系教授陳弘毅在接受記者訪問時表示，「總體來說，新建議比現有法律寬鬆，亦符合『一國兩制』，沒有將內地法律搬到香港，亦已參考國際人權標準。」⁴ 香港律師會會長葉成慶表示，「文件中並沒有加入內地意識形態，也沒有削弱本港的言論。有關危害國家安全的罪行，須包含引起動亂、暴力等元素，才能入罪，消除了諮詢文件公布前公眾擔心『以言入罪』的顧慮。」⁵

〔二〕根據《公民權利和政治權利國際公約》的規定，個人言論及發表的自由是有所限制的，有關條例可見於第 19 條第 3 款，「本條第 2 款所規定權利⁶ 的行使帶有特殊的義務和責任，因此得受某些限制。」其中

³ 2002 年 11 月 5 日《文匯報》

⁴ 2002 年 9 月 25 日《明報》

⁵ 2002 年 9 月 26 日《大公報》

⁶ 《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條第 2 款，「人人有自由發表意見的權利；此項權利包括尋求、接受和傳遞各種消息和思想的自由，而不論國界，也不論口頭的、書寫的、印刷的、採取藝術形式的、或通過他所選擇的任何其他媒介。」

一項限制就是，「保障國家安全或公共秩序」。

- 〔三〕《公民權利和政治權利國際公約》亦要求立法禁止任何鼓吹戰爭的宣傳，以及煽動歧視、敵視或強暴者。第 20 條規定，「任何鼓吹戰爭的宣傳，應以法律加以禁止。」及「任何鼓吹民族、種族或宗教仇恨的主張，構成煽動歧視、敵視或強暴者，應以法律加以禁止。」
- 〔四〕集會自由和結社自由在《公民權利和政治權利國際公約》內的規定，也是有所限制的，可見於第 21 條及第 22 條的規定。第 21 條，「和平集會的權利被承認。對此項權利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德或他人的權利和自由的需要而加以的限制。」第 22 條第 2 款，「對此項權利的行使不得加以限制，除去法律所規定的限制以及在民主社會中為維護國家安全或公共安全、公共秩序，保護公共衛生或道德，或他人的權利和自由所必需的限制。」

香港作為已經簽署兩個國際人權公約的地區，諮詢文件的內容中完全反映出符合有關規定。

2.4. 諮詢文件的罪行規定整體上寬鬆。當我們一而再，再而三地討論這份諮詢文件的內容，及與過往的相關條文和西方民主國家的條文作對比時，我們發現政府有過於寬鬆處理危害國家安全及統一的罪行的傾向。例如：

- 〔一〕現行的「三合會條例」，自稱黑社會、黑漢或吟黑詩，均可入罪。其判罪原因是，它保障了社會安全。可是諮詢文件卻收窄了因「言論」而引起的危害國家安全的問題。社會安全重要，難道國家安全不重要嗎？國家連安全都沒有，社會哪裏會有安全可言？民眾還有何保障？
- 〔二〕現代的戰爭其實應該包括武力戰、電子戰和金融戰，這些均可癱瘓一個國家。電子戰和金融戰所造成的損失往往可以更大。香港作為一個國際金融中心，若果發生金融戰，香港會是首當其衝。這份諮詢文件中，沒有提及有關「金融戰」或「擾亂國家金融體制」的罪行規定，顯然有不足。或者可以說這是政府為了維持香港的金融自由，減少目前對金融的影響。但是政府不提此事等於迴避問題。
- 〔三〕《刑事罪行條例》第 6 條「煽惑叛變罪」以及第 7 條「煽惑離叛罪」，實際上也涉及危害國家安全及統一，然而特區政府在諮詢文件內卻沒有提及。

三、「城市智庫」對諮詢文件內容細則的意見

〔甲〕對落實執行《基本法》第 23 條的建議的意見

3.1. **第 23 條立法不可能凌駕《基本法》其他條文。**

《基本法》作為一個憲制性文件，凌駕香港特別行政區所有的法律。香港特別行政區政府在制定任何法律時皆不可以抵觸《基本法》。故此香港特區政府在就第 23 條立法時，絕不可能制定出任何凌駕於《基本法》的條文出來。同時，我們也看不到第 23 條有凌駕於《基本法》其他條文的規定，尤其是香港居民依法享有的言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由。對於諮詢文件第 1.7 段敘明，政府在落實執行第 23 條時，「必須全面落實《基本法》的規定，包括第 23 條以及其他在第 3 章的有關條文，特別是第 27 條及第 39 條。」我們深信不疑。

3.2. **《公民權利和政治權利國際公約》規定，個人權利是有限制的。**有關規定可見於《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條、第 20 條、第 21 條和第 22 條，有關內容說明了個人在享受的其權利時，必須尊重其他人的權利和利益，不能超越國家和社會利益。諮詢文件第 1.11 段敘明，「有關建議符合《公民權利和政治權利國際公約》訂明對基本權利的限制及克制規定原則。」正是說明香港特區政府在制定有關《基本法》第 23 條詳細條文時將遵循《公民權利和政治權利國際公約》的規定。

〔乙〕對「叛國罪」建議的意見

3.3. 諮詢文件將「叛國罪」的犯罪主體收窄至「適用於有自願在香港特區的人」，並涵蓋「所有香港特區的永久性居民在香港以外地方作出的作為」，**我們建議「叛國罪」的犯罪主體應根據《刑事罪行條例》第 2 條及第 3 條規定了「叛逆罪」及「叛逆性質的罪行」的犯罪主體，採用「任何人」。**

3.4. **叛國罪具有「域外效力」是無須爭議的。**不同國家或地區都有就不同的罪行簽下「引渡條件」，要求引渡外逃或在國外干犯本國或地區罪行的疑犯回國審判，說明「域外效力」已是普遍存在。以美國受到恐怖分子襲擊為例，美國曾多次要求他國或地區引渡恐怖份子回美國審判。

3.5. **隱匿叛國罪存在於普通法國家。**如美國、澳洲，等國家。美國《刑法》第 2381 條規定，叛國行為加以隱瞞，不及時揭發並不向美國政權機關報告者，構成對叛國行為知情不報罪。澳洲政府最近檢討了他們的叛國法例後，亦

決定將該項罪行保留。

- 3.6. 諮詢文件將有關罪行定義收窄，並把實質罪行規限於與外國人聯手向中華人民共和國政府發動戰爭；鼓動外國人入侵中華人民共和國；或以任何形式協助與中華人民共和國交戰的公敵。此舉反而引起社會不安及爭議。**我們建議，「叛逆罪」及「叛逆性質的罪行」的原有涉及第 23 條的「叛國罪」的條文應繼續保留，避免社會引起不必要的爭議以及不安。**

〔丙〕對「分裂國家罪」建議的意見

- 3.7. **法國、瑞士、意大利、加拿大，等大陸法體系或普通法體系的國家均在刑法中規定有分裂國家的罪行，以維護國家領土統一以及對所屬領土行使主權。**如法國《刑法》第 88 條規定，除叛亂之外，以任何方式使法國政府在其部分領土上未能行使最高統治權者，構成犯罪。加拿大《刑法》第 24 條規定了侵害國家的完整獨立和統一罪，包括實施旨在將國家領域或者其一部分置於外國主權之下；旨在削弱國家獨立、破壞國家統一等行為。這說明以禁止分裂國家的罪行，維護國家統一和安全已被國際認同。
- 3.8. **我們同意就第 23 條規定的禁止「分裂國家罪」進行立法，但政府在制定有關條文時必須參考普通法國家的相關條文及案例。**

〔丁〕對「煽動叛亂罪」建議的意見

- 3.9. 由於在第 23 條提出立法前，社會上對在港英時代訂下的《刑事罪行條例》第 9 條規定的「煽動意圖」和第 10 條規定的「罪行」沒有提出意見，反而在第 23 條立法諮詢文件所提的「煽動叛亂罪」縮窄了有關罪行卻遭到廣泛的批評，或者有關人士接受《刑事罪行條例》第 9 條和第 10 條。**為了避免社會出現不必要的爭議和不安，我們建議第 9 條規定的「煽動意圖」和第 10 條規定的「罪行」涉及「煽動叛亂罪」的條文繼續保留。**
- 3.10. 在保留原有的第 9 條規定的「煽動意圖」和第 10 條規定的「罪行」涉及「煽動叛亂罪」的條文的同時，**我們建議香港特區政府容許學術研究和新聞報導以「合理辯解」作為抗辯，有關規定應予以詳細條文敘明，以及必須由法院進行裁決。**

〔戊〕對「顛覆罪」建議的意見

3.11. 在普通法體系〔例如：美國、加拿大〕或大陸法體系〔例如：德國〕的國家或地區中都有涉及關於「顛覆罪」的規定。除了諮詢文件所列舉的加拿大、澳洲和德國的例子外，美國《刑法》第 2384 條規定陰謀暴亂罪中規定的以武力推翻美國政府的行為即是一種顛覆國家的行為。

3.12. 諮詢文件建議將「顛覆罪」限制於「以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段 --- (一) 脅迫中華人民共和國政府；或 (二) 推翻中華人民共和國政府，或廢除憲法所確立的國家根本制度。」我們認為是符合普通法精神的。反觀，大陸法的德國《刑法》的相關規定顯得更加嚴厲⁷。

3.13. 我們同意就第 23 條規定的禁止「顛覆罪」進行立法，但政府在制定有關係文時必須參考普通法國家的相關條文及案例。

〔己〕對「竊取國家機密」建議的意見

3.14. 在「一國」的條件下，雖然中國大陸和香港屬於兩個不同的社會制度，但是香港特區是屬於中華人民共和國的一個特別行政地區，中華人民共和國中央和香港特區之間的關係是有別於中華人民共和國中央和其他省、市、自治區之間的關係。我們同意涉及中華人民共和國中央和香港特區之間關係的資料應受到保護，但並建議立法時應詳細列明受保護資料的範圍。

3.15. 而《官方保密條例》的其他條文適用於「竊取國家機密」的應繼續保留。例如包括我們認為政府無須修訂《官方保密條例》第 18(2)條，即無須將「某公務人員或政府承辦商」清楚列明為「現任或前任的公務人員或政府承辦商」；繼續保留域外效力涵蓋的諜報罪行。

〔庚〕對「外國政治性組織」建議的意見

3.16. 現時《社團條例》存有一個很大的漏洞。根據《社團條例》附表，《社團條例》「不適用的人」包括根據《公司條例》、《合作社條例》或《職工會條例》，等其他條例所註冊的個體並不適用於《社團條例》。也就是這些個體沒有受

⁷ 德國《刑法》第 46 條規定了危害民主法治國家罪，包括在集會或散發文件公然誹謗聯邦總統、侮辱或惡意蔑視德意志聯邦共和國或其州或憲法秩序、毀棄德意志聯邦共和國或其州的象徵、國旗、國徽或國歌、對聯邦或州的立法機關、政府或憲法法院或其成員進行侮辱，意圖通過犯罪行為危害共和國存在或憲法原則等行為。

到《社團條例》的「政治性組織」的規限。**這個漏洞必須填補以防止危害國家安全的罪行發生，損害到香港人。**

3.17. 諮詢文件 7.17 敘明的「聯繫」的定義存有很大的漏洞，未能達到《基本法》第 23 條規定的「禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」**我們建議「聯繫」的定義應繼續採用《社團條例》第 151 章中「聯繫」一詞的定義。**

3.18. **我們同意保安局局長應被授權，禁止危害國家安全的組織在港運作或繼續運作。但必須確保有一個公平公正的上訴機制，我們認為上訴程序無需要分為兩個層次，只要透過法院上訴已經可以。**

〔辛〕對「調查權力」建議的意見

3.19. 諮詢文件內敘明，高級的警務人員〔例如警司〕具備緊急進入搜查和檢取的權力。**我們認為由警司執行有關搜查和檢取權力必須得到更高級警務人員的書面授權，但由警司以上級別的人員執行時便不需要。**

〔壬〕對「程序及其他事項」建議的意見

3.20. **我們認為有關第 23 條所規定的危害國家安全罪行的罰則應參考普通法國家的刑罰，不需要特別加重或減輕。**

四、總結

- 4.1. 眾所皆知，香港屬於中國的一部分。中國的發展及政局的穩定對香港的影響重大。若在香港發生危害國安全的行爲，香港是絕對不可能夠獨善其身的。
- 4.2. 對於第 23 條立法是否會限制香港人的民主自由？「城市智庫」一點也不擔心，因為在香港回歸前，也有言論說，香港回歸便沒有種種自由。被類似的恐嚇言論嚇過一次已經足夠，這種恐嚇的言論已不足爲信了。況且爲什麼美國等西方民主國家很早就有了就危害國家安全罪的立法，卻一直被視爲國際上民主自由國家的典範？說明危害國家安全罪的立法與民主自由不是對立的。
- 4.3. 對於第 23 條立法會否危及香港的國際金融地位？沒有人〔外國人與台灣人〕再敢和香港人做生意？「城市智庫」對此更不擔心。
- 第一、美國、英國、日本皆在百年前，甚至數百年前已有相關法律，但現在世界三大金融中心皆在這三個國家，事實顯示訂立防止危害國家安全行爲的法例，不會影響國家或地區金融及商貿發展。
- 第二、中國大陸危害國家安全的罪行規定比香港現時諮詢文件所建議的嚴厲，但是由聯合國貿易及發展會議發表的《2002 年世界投資報告》顯示，中國在 2001 年吸引外資總額有 350 億港元，排全球第 6 位，名列亞洲第一。中國吸引外資的總額還不斷在上升中。事實顯示訂立防止危害國家安全行爲的法例，是不會阻礙企業商家投資看重的營商環境。
- 第三、有調查顯示住在上海一帶的台灣人達 30 多萬；截至 2002 年 4 月底，上海市合同台資 68.81 億美元。現在台灣人西進大陸的投資、居住數量均在不斷上升中？這又說明香港訂立防止危害國家安全行爲不會影響外國人在香港的正常生活和經商。
- 4.4. 總而言之，《基本法》第 23 條立法是有必要的，這起著保護國家、香港、國民、所有生活在中國大地的人的生命和財產的安全。

「城市智庫」〔 Idea-for-Hong-Kong 〕聯絡資料

召集人：洪錦鉉先生

網址：<http://www.idea4hk.com>

電子信箱：info@idea4hk.com