

「维护国家安全：《基本法》第二十三条立法公众咨询」记者会开场发言（只有中文）（附图／短片）

行政长官李家超今日（一月三十日）上午主持「维护国家安全：《基本法》第二十三条立法公众咨询」记者会，律政司司长林定国资深大律师和保安局局长邓炳强亦有出席。以下是各人的开场发言：

行政长官：大家早晨。我宣布政府今日正式展开《基本法》第二十三条立法的公众咨询。

政府稍后将公布咨询文件，并会在今日下午在立法会作详细介绍。我感谢立法会梁君彦主席、保安事务委员会陈克勤主席和司法及法律事务委员会廖长江主席的同意，我们今日下午会到立法会保安事务委员会及司法及法律事务委员会的联席会议介绍政府的咨询工作和咨询文件。律政司司长和保安局局长会出席。

我在此强调，《基本法》第二十三条立法必须做、要尽快做。第一，这是特区的宪制责任，香港回归 26 年多仍未履行的宪制责任。人大《528 决定》和《香港国安法》更加再次强调要尽快完成第二十三条立法。

第二，社会经历了二〇一九年港版「颜色革命」、「黑暴」，大家都体验和明白到国家安全的重要性，明白到国家安全风险是严重的，是真实的，是可以突如其来的。加上地缘政治日益复杂，我们必须尽快修补这块「短板」，早一日风险少一日。

第三，在第二十三条立法的同时，特区有责任落实《528 决定》和《香港国安法》所规定的责任和义务，完善香港特区维护国家安全的法律制度和执行机制，以有效维护国家安全。我们在进行第二十三条立法时，必须同时履行有关责任，以完善法律制度和执行机制的不足和「短板」。

这次立法建议采取以下原则：第一，「一国两制」方针的最高原则是维护国家主权、安全、发展利益；第二，尊重和保障人权，依法保护根据《基本法》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港特区的有关规定享有的包括言论、新闻、出版、结社、集会、游行、示威的自由在内的权利和自由；以及第

三，对于危害国家安全的行为和活动，应当按法治原则坚持积极预防和依法惩治。

立法的方式，我们建议订立一条全新的《维护国家安全条例》，以全面应对香港特区现在或未来可能出现的国家安全风险，以及全面落实《528 决定》和《香港国安法》所规定的宪制责任和义务。这样可以令香港的维护国家安全的法律浑然一体，更加可以让公众清楚掌握立法范围和内容。

这次政府制订的建议，是综合考虑了香港现时的法律、香港的实际情况和大量外国相关法律。很多国家都根据自身面对的国家安全风险和需要，制定了很多维护国家安全的法律，美国最少有 21 部，英国最少 14 部，加拿大最少五部（应为最少九部），新加坡最少六部，澳洲最少四部，新西兰最少两部。政府在这次立法工作中，会参考和借鉴其他国家的法律。

至于文件的内容，除了宪制责任、立法原则、立法方式以外，有关立法的建议将包括修改一些现行法例，把一些普通法罪行转为成文法，亦有建议一些新的罪行。文件罗列外国的国家安全法律，帮助市民作参考和比较。文件亦会介绍现行法律制度和执行机制的「短板」和不足。

我现在请律政司司长和保安局局长就咨询文件作进一步介绍。我首先请律政司司长。

律政司司长：多谢行政长官。我希望向各位进一步解释《基本法》第二十三条立法工作中，就基本法律原则方面，需要注意的几个要点，主要有四大点。

（一）制定维护国家安全法律是国际惯例

首先必须指出，制定法律维护国家安全，既是主权国家的固有权利，也是国际惯例。每个国家都会根据自身的需要，制定维护国家安全法律，相关的法律数量不少，这些例子稍后大家可以在咨询文件中看到。而且每个国家也会不时审视社会和国际形势的发展，制定新法律或修订法律，有效应对新的国安风险。

（二）尽早完成立法，履行宪制责任

关于立法时间方面，正如行政长官刚才提到，《基本法》第二十三条立法要尽快做。除了因为香港面对真实的国安风险，这也是明文规定的法律责任。第二十三条中最重要的字眼就是特区「应」自行立法，既然是特区的责任，就必须尽快做。再者，全国人大《528 决定》第三条和《香港国安法》第七条用字更加明确，重申香港特区「应当尽早」，我强调的是「应当尽早完成《基本法》规定的维护国家安全立法」。

（三）全面落实《基本法》第二十三条、《528 决定》及《香港国安法》的要求

第二十三条立法需要同时全面落实《528 决定》及《香港国安法》的要求。这也是基于明文规定的法律责任。以下几项条文最为关键：

（1）《528 决定》第四条订明，香港特区应当「建立健全维护国家安全的机构和执行机制，强化维护国家安全执法力量，加强维护国家安全执法工作。」；

（2）《香港国安法》第三条第二款重申「香港特区负有维护国家安全的宪制责任，应当履行维护国家安全的职责」；第三款规定行政、立法、司法机关「应当依据本法（即《香港国安法》）和其他有关法律规定有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动」；

（3）《香港国安法》第七条要求特区尽早完成维护国家安全立法，「完善相关法律」；

《基本法》第二十三条规定特区要自行立法禁止七类危害国家安全的行为，立法原意是要求香港特区自行立法维护国家主权、安全、发展利益。这也是「一国两制」的最高原则。《基本法》第二十三条的规定，与我刚才引述《528 决定》和《香港国安法》的相关规定，是完全一致，相辅相成的。

基于以上的宪制责任和法律原则，我们可以理解到，第二十三条立法的最终及根本目的是：全面落实《528 决定》及《香港国安法》所规定的宪制责任及义务，令香港特区维护国家安全的法律制度完整管用，持续有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动。要达到这个目标，第二十三条立法必须做到以下三点：

（1）第一、《香港国安法》直接涵盖了《基本法》第二十三条规定的

其中两类行为，即分裂国家和颠覆中央人民政府。虽然特区无需再就这两类罪行进行本地立法，但有责任立法禁止其他危害国家安全的行为和活动。

(2) 第二、香港特区维护国家安全的本地法律和普通法制度必须与《香港国安法》紧密衔接、兼容和互补，形成一个有效的维护国家安全的法律体系。再加上《香港国安法》第六十二条订明「香港特区本地法律规定与本法不一致的，适用本法规定」，所以第二十三条本地立法必须与《香港国安法》一致。

(3) 第三、是次立法也需要提供机制，有效落实和执行《香港国安法》及《基本法》第二十三条的本地法例，包括完善执法权力及完善诉讼程序。

(四) 保障人权，坚持法治

接下来，我希望跟大家强调，在整个第二十三条立法工作中，我们特别重视保障人权和坚持法治原则。

《基本法》及《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会与文化权利的国际公约》适用于香港的有关规定，保障香港居民和在香港的其他人享有的基本权利和自由。《香港国安法》第四条也强调维护国家安全应当尊重和保障人权。所以，我们必定会确保第二十三条立法符合保障人权的国际标准。

当大家提到保障人权的同时，也必须明白到，大部分的权利和自由都并非绝对的权利和自由。例如，根据《公民权利和政治权利国际公约》，言论、集会和结社自由是可以为保障国家安全等正当理由，根据法律受到必要的限制。另外，《香港国安法》第二条订明，任何人行使权利和自由，都不得违背《基本法》第一条和第十二条，该两条是《基本法》的根本性条款，说明香港特区是中华人民共和国不可分离的部分，是一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。

事实上，维护国家安全与尊重保障人权，基本上是一致的。从二〇一九年港版「颜色革命」的经验可见，没有国家安全，大家都无法享有或行使权利和自由，人身安全、财产也会受到威胁。第二十三条立法，针对的是极少数危害国家安全的人，目的是要对所有人的生命、财产、投资、权利和自由提供更好保障。

关于法治原则，《香港国安法》第五条规定，防范、制止和惩治危害国家安全罪行，应当坚持法治原则。法治的其中一项原则是法律需要有合理确定性。立法建议会明确界定相关罪行的元素，包括犯罪行为和犯罪意图，精准针对危害国家安全的行为，并考虑提供适当的例外情况及免责辩护。奉公守法的市民，无需担忧会误堕法网。

以上是我就着法律原则的一些解释。

行政长官：现在我请保安局局长。

保安局局长：多谢行政长官。

以下时间，我将会简介咨询文件的内容及立法建议。

正如行政长官刚才所说，我们建议订立一条全新的《维护国家安全条例》。我们的咨询文件共有九章。

第一及二章阐述香港特区维护国家安全的宪制责任、香港特区面对的国家安全风险和立法的必要性，并解释立法原则、考虑因素和研究方法。刚才律政司司长已就法律方面为大家作出解说。

第三至七章就罪行方面提出建议，涵盖五大类危害国家安全的行为和活动。大部分建议是完善现行法律；此外，我们亦建议按香港特区实际情况和需要，新增一些罪行，以有效防范、制止和惩治各类危害国家安全的行为和活动。该五章涵盖的罪行类别包括：

第三章：叛国及相关行为。我们的建议是完善现行《刑事罪行条例》第 I、第 II 部及普通法，将与叛国相关的罪行纳入新订立的《条例》。完善的范围包括将不合时宜的部分删除或修改，例如一些以前被殖民统治时期所用的提述，以及纳入一些需要防范的叛国及相关行为，例如危害国家安全分子接受或参与涉及境外势力的操练。

第四章：叛乱、煽惑叛变及离叛，以及具煽动意图的行为。我们的建议是完善现行《刑事罪行条例》第 II 部，将这些罪行纳入《条例》。

完善的范围包括调整「煽惑离叛」罪涵盖的煽惑对象，由只涵盖煽惑警务人员、政府飞行服务队成员及辅助警察队成员，扩阔到负责制订

及执行政策、维持公共秩序、管理公共财政、维护司法公正，以及具有针对政府部门的法定调查权力的公职人员等。

同时，我们亦建议仿效其他国家的法律，引入「叛乱」罪，处理危害国家主权、统一或领土完整的「暴动」行为，或属一个中国内的严重内乱甚至武装冲突。

第五章：窃取国家机密及间谍行为。我们建议完善《官方机密条例》相关条文，以保护与国家或香港特区有关的秘密事项，免受窃取或非法披露；并遏止间谍以及勾结境外势力，意图危害国家安全的行为。

就「保护国家秘密」，我们建议在新订立的《条例》中详细定义「国家秘密」，以及就保护国家秘密订立相关罪行，包括「非法获取国家秘密」、「非法管有国家秘密」及「非法披露国家秘密」。

就「间谍活动」，我们建议完善现行《官方机密条例》中有关间谍的罪行，以涵盖现代的间谍活动，例如境外势力透过策动其境内代理人发布虚假或误导信息，藉此干预香港特区的事务。我们亦建议仿效其他国家的法律，禁止任何人参加或支援境外情报组织或接受境外情报组织的利益。

第六章：危害国家安全的破坏等活动。我们研究外国与危害国家安全的破坏行为和透过电脑或电子系统进行危害国家安全的行为相关法律，并建议于《条例》中新增此类罪行。

涉及破坏或削弱公共基础设施的严重行为，或者是在没有合法权限下就电脑或电子系统作出危害国家安全的作为，均会对国家安全构成非常严重的威胁，必须予以禁止。

我们建议在现有罪行，例如破坏或毁坏他人财产，以及不诚实地使用电脑的基础上，引入新罪行针对此类危害国家安全的行为，以有效应对该等行为的风险及增加阻吓力，及打击对电脑或电子系统作出危害国家安全的行为。

第七章：境外干预及组织从事危害国家安全的活动。我们建议仿效其他国家的法律，订立一条「境外干预」罪，以禁止任何人配合境外势力透过不当手段干预国家或香港特区的事务，包括香港特区的选举、香港特区立法及司法机关的决定，以及损害中央或香港特区与任何外国或

中国任何其他地区的关系的行为。

我们亦建议完善现行《社团条例》中与维护国家安全或禁止政治性团体与外国或台湾的政治性组织有联系有关的条文，并将之纳入《条例》中。其中，为更好防范和制止透过成立现行《社团条例》不适用的组织以危害国家安全，我们建议将《社团条例》相关规定涵盖这些组织。

咨询文件第八章建议就上述某些罪行订立相称的域外效力，当中充分考虑了国际法原则及国际惯例、《香港国安法》罪行域外效力的规定、香港特区现行法律的规定，以及其他国家的现行做法。

咨询文件第九章提出了办理国安案件经验所揭示的一些「短板」和不足，例如在复杂的国安案件中，警方需要比处理一般案件较长的时间完成搜证和决定是否落案起诉（被捕人），邀请大家就此提出意见，以完善维护国家安全的法律制度和执行机制。

特区政府是考虑了外国相关法律、现行适用于香港特区的法律，以及香港特区实际情况，而提出建议。特区政府在此立法工作中会适当地借鉴其他国家的维护国家安全的法律，但不会把外国的法律全盘照搬到香港特区的法制内。反之，若对香港只要有必要的、管用及相称的措施，就算外国没有，我们也会考虑采纳。

我们会在稍后的立法会事务委员会联席会议中，和大家作详细论述。咨询文件中有列出建议，并作详细解释，有助市民更容易了解立法背后的理据。我希望各位能够支持是次的立法工作，让我们能尽快立法，更好地维护国家安全。谢谢。

行政长官：多谢律政司司长和保安局局长就咨询文件的介绍。咨询文件今日稍后会在保安局网页公布，欢迎下载，印制好的文本亦会在指定地点派发给市民取阅，政府亦会举行多场讲解，除本地外，亦会针对外国领事、外国商会等。

我们欢迎市民在咨询期内，即由今日起至二月二十八日提供意见。我们在决定咨询期时作了详细考虑。第一，咨询文件很详细地介绍了政府的建议，指出香港面对哪些国家安全风险、政府的详细考虑和分析，包括参考不同国家的法律，让市民可以更容易、更清晰地明白问题所在，帮助他们提供意见。第二，社会普遍已有共识，我们要尽快将第二

十三条的立法工作完成，早一日得一日。这个共识在上星期的立法会「行政长官互动交流答问会」上已展现得很清楚和强烈。第三，社会经历了二〇一九年港版「颜色革命」、「黑暴」，大家都体验和明白到国家安全的重要性，明白到国家安全风险是真实的、可以突如其来的，加上地缘政治日益复杂，我们必须尽快修补好这块「短板」，早一日风险少一日。第四，自从《香港国安法》生效后，我们有了国家安全工作的实践经验，法庭亦有审理国家安全案件的经验，这些实践经验让我们更了解这方面的问题，社会亦因为这些实践经验更加认识问题，有助市民提供意见。第五，外国有大量法律条文和执行经验让我们参考，均已罗列在咨询文件中，对市民提供意见有很大帮助。

我希望可以尽快完成第二十三条立法，为这个一直缠绕香港 26 年的问题写上句号，让我们可以尽早全神贯注，聚焦拼经济、拼发展，让市民分享更多经济红利。

多谢大家，现在欢迎提问。

完

2024 年 1 月 30 日（星期二）