

香港家書：  
“實施基本法第二十三條”  
法律政策專員區義國先生講稿全文

1. 大家都知道，實施基本法第二十三條建議的諮詢期經已接近尾聲，我現在嘗試評估一下直到現在的進展情況。

2. 本年 9 月公布諮詢文件的建議時，公眾的初步反應良好。但往後發展，各界關注日增。我曾出席過與這課題有關的多個研討會，明白有些人真的很擔憂。對於他們的憂慮，我想提出一些意見。

### 第一階段

3. 首先，政府有留意市民一直以來所表達的關注。這正是諮詢工作的主要目的，即聆聽社會人士的意見。

4. 就市民對建議的若干範疇的關注，政府已表示會作出檢討。例如管有煽動刊物的罪行、警方調查權力及禁制本地組織的上訴渠道等，政府已表明會再考慮這些建議。

5. 除此之外，政府在參考過眾多的意見書後，還會有其它範疇會作檢討。

### 第二階段

6. 我的第二個意見是與“法律細節躲藏妖魔”論有關的。很多評論者說，除非看到法例草案，否則難以對建議作出全面的評論。這個立場是可以理解的。

7. 不過，市民在明年初 - 我們希望可於明年二月 - 將會有機會就條例草案給予意見。擬備條例草案將會是立法工作的第二階段的開始，屆時，我們歡迎所有人 - 不僅是立法會議員 - 就條例草案進行討論。

8. 我相信，我們會在第二階段收到有關如何改善建議新法例的進一步建議。我肯定，條例草案在得到立法會通過前，必定有所修訂。

### 再次保證

9. 自建議公布以來，政府人員，包括我自己一直致力向市民澄清，他們的憂慮有很多是沒有根據的。例如，我們曾指出，以和平手段鼓吹台灣獨立不屬罪行；而批評中央政府或共產黨，依然是合法的。

10. 當然，我們的說話沒有法律效力，但卻顯示出政府的意向所在。為確保我們的意向有法律支持，條例草案公布後，市民可查核條例草案的字眼，從以驗證政府的保證是否屬實。

### 人權保障

11. 現時，我們已有防止制定過份嚴苛法例的最佳保障。《基本法》包含一項憲制保障，即如有關法例違反第三十九條所述的國際人權標準，便不能通過成為有效的法律。此外，如政府試圖在違反上述標準的情況下執行法例，《基本法》亦確保在這方面獲得司法補救。

12. 我們在過去 5 年所得的經驗顯示，《基本法》提供的保障並非空談。這些保障是由獨立的司法機關執行，而這是我們保障人權的最終和最有效的方法。

### 草擬條文嚴謹

13. 不過，這並不表示，我們有藉口可以寬鬆地草擬新法例。我們不能因為可以選擇性地執行有關條文，或法庭會剔除不恰當的個案，便可以制定一些過於概括的條文。我們在草擬條文時必定會盡量嚴謹。

14. 沒有人希望一些不具損害性的示威活動變成反對國家的嚴重罪行。香港是一個自由和包容的社會，這聲譽不可受損。

## 發表自由

15. 尤其是，香港享有充分的言論及新聞自由，我們必須不惜一切代價維護這個聲譽。有人關注到有關建議會削弱上述自由，其中特別關注的範疇，例如我較早前所述的煽動刊物，政府已注意到，並且會予以充分考慮。

16. 不過，我想在此強調，有關建議不會造成有些人指稱的所謂“寒蟬效應”。事實上，《基本法》第二十三條所涵蓋的範疇中，只有兩方面直接關乎發表自由，就是煽動叛亂罪及竊取國家機密。

17. 就煽動叛亂罪而言，政府建議**放寬**現行法例。目前，如果有關文字純粹引起憎恨或藐視政府，或純粹引起香港居民間的不滿，就可以算是煽動文字。政府建議以煽動叛亂罪取代該項十分廣泛的罪行。只有以下兩種情況才屬干犯煽動叛亂罪 -

- (1) 煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆的罪行；或
- (2) 煽動他人製造嚴重危害國家或香港特區穩定的暴力事件或公眾騷亂。

由於對發表自由的限制會減少，有關建議理應令人安心。

18. 在竊取國家機密方面，概括而言，政府建議應保留載於《官方機密條例》的現行法律。過去十年，該條例已直接或間接在香港應用，並且沒有干預資料的自由流通。保留該條例，我們能夠確保，是由香港法律及香港法院決定哪些資料須受保護而不得在未經授權下披露。即使某份文件在內地列為“機密”，就香港法律而言，與我們無關。內地法律及內地的國家機密概念，都不會引入香港。

19. 由於政府建議放寬煽動罪的法律，並且維持目前處理官方機密的作法，對於有人指稱有關建議會產生“寒蟬效應”，這是令人費解的。我認為傳媒工作者無須害怕這些建議。

## 叛國、分裂國家及顛覆

20. 在諮詢文件的建議公布之前，許多人對是否需要訂立“分裂國家”及“顛覆”的新罪行表示關注。這些罪名好像非常令人憂慮。許多人害怕這些罪行必會用來遏制發表自由。

21. 如果你仔細閱讀有關建議，你會發覺事實並非如此。訂立這兩項新罪行，事實上不會大大擴展刑事法律的範疇，因為政府建議收窄現行叛逆罪行的定義，使其只適用於來自國外危及國家安全的威脅。根據我們的建議，現行的叛逆罪及相關罪行所涵蓋的內部威脅，將由新訂立的分裂國家和顛覆罪所涵蓋。

22. 僅以和平方式要求變革或對政府作出批評，都不會干犯新訂立的罪行。相當於發動戰爭的行為、或使用武力、或威脅使用武力，或近似恐怖分子作為的刑事行為都須加以證明。因此，建議罪行所涵蓋的範圍較許多人所理解的更窄。

## 結語

23. 我並不是說上述建議毫無瑕疵，我深信在立法過程中，我們會不斷改善這些建議。但我希望能夠平息一些建議罪行引起的疑慮。

24. 這次落實基本法第二十三條的重要原則之一，是要在保護國家安全和保障個人權利及自由兩者之間取得恰當的平衡。當整項立法工作在進行之際，進行理性的辯論是達到這個目標的最佳方法。我期待大家繼續進行理性的辯論。

2002年12月15日