

二零零二年十二月十二日(星期四)  
立法會會議席上  
動議辯論《基本法》第二十三條  
律政司司長梁愛詩致辭全文

主席女士：

《諮詢文件》中有關實施《基本法》第二十三條的建議，雖然未必十全十美，但是，建議完全符合基本法和香港在國際人權公約下的義務。提出這些建議是要讓公眾及立法會議員發表意見，有助我們研究這個重要課題。

2. 至今接獲的意見，有許多都極具建設性，我們會慎重考慮。不過，除了具建設性的意見外，也有不少誇大其詞的言論。有些言論屬於陳腔濫調，指建議的法例會產生“寒蟬效應”、造成“自我審查”，甚至令香港淪為“警察社會”，瀰漫“白色恐怖”等，而這些言論受到傳媒的廣泛報道。在這種情況下，對這方面表示憂慮的社會人士據報有所增加，實在不足為奇。

3. 這兩天的辯論讓我們有機會進行理性的分析。原來議案及修訂議案，就權利和自由、法治及“一國兩制”提出了一些重要問題。

#### 權利和自由

4. 稍後保安局局長會解釋建議的新法例在那方面較現行法例更加寬鬆，在其他方面則大致相同。因此，總的來說，香港市民享有的權利和自由並不會減少。

5. 我想強調，新法例既不會亦不能減少香港市民按《基本法》享有的基本權利和自由。政府同意，在落實基本法第二十三條時，政府有憲制性的責任，必須遵守《基本法》內保障人權的其他條文。《基本法》第二十七條訂明：

“香港居民享有言論、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。”

6. 第三十九條訂明《公民權利和政治權利國際公約》繼續適用於香港，並規定不得對香港市民享有的權利和自由，作出與繼續實施該公約相抵觸的限制。

7. 對於《諮詢文件》載列的建議，律政司認為確實符合上述的人權規定，而這個意見也得到著名人權專家御用大律師彭力克先生的認同。彭力克先生信納建議的內容符合人權法律，並認為建議在法律原則上無不恰當之處。

8. 有議員，特別是陳偉業議員激動批評政府看不起大律師公會的意見。其實收到大律師公會意見後不久，保安局局長和我本人都表示意見書是實在和理性的，而我們會好好研究和考慮。

9. 不過，律政司和彭力克先生對此事都沒有最終決定權。這項權力屬於香港的獨立法院。根據《基本法》第十一條，立法會制定的任何法例都不得與《基本法》相抵觸。香港的法院若裁定就《基本法》第二十三條制定的法例有任何條文抵觸《基本法》訂明的人權保障，該條文便會無效。由此可見，我們現時已有防止執行不恰當法例的保障措​​施。

10. 條例制定後，我同意我們必須確保在個別事件中執法的情況也符合基本權利和自由。其實，這是政府一貫的執法模式，最終也受法院監管。為強調這一點，政府建議在法例中訂明，法例的條文不得抵觸《基本法》第二十七條或第三十九條，而條例中和人權有關的限制，則只會在符合《基本法》第二十七條和第三十九條的情況下才適用。因此，我認為條例會有足夠的保障措​​施，防止執法不當的情況出現。

11. 有些評論者提出，建議只符合人權規定並不足夠，我們的法例也必須遵從《約翰內斯堡原則》。然而，他們未能指出有哪些其他司法管轄區或國家(可能除了秘魯之外)已採納有關準則，或所定的法律完全符合這套原則。其實，世界上沒有任何地方，包括香港，有法律責任根據這套原則制定法例。

12. 不過，《約翰內斯堡原則》是關於以國家安全為理由而限制言論自由和獲取資料的重要參考材料。大致來說，落實《基本法》第二十三條的建議，與大部分的《約翰內斯堡原則》相符。

13. 舉例來說，第七項原則臚列一些不應視為對國家安全構成

威脅的受保護言論，包括主張以非暴力方法改變政府政策或改變政府的言論，以及對政府的批評或侮辱等言論。實施《基本法》第二十三條的建議，並不是要禁制這類形式的言論。

14. 我們必須承認有關叛國罪和煽動叛亂罪的建議，我們沒有一成不變地按《約翰內斯堡原則》中第六項原則的要求辦事。第六項原則說，政府只可以在證明有下述情況存在，言論才可以被視為危及國家安全而予以懲罰。這些情況包括：

- (1) 言論有意引發即時暴力；
- (2) 言論有可能引發即時暴力；以及
- (3) 有關言論與暴力事件或可能發生的暴力事件有直接和即時的連繫。

不過，我們認為第六項原則過於狹隘。

15. 若然某個國家嚴格執行第六項原則，它便沒有能力禁止以下行為：

- (1) 有人在戰爭期間為敵國作廣播宣傳；
- (2) 有人煽動一些並非即刻發生，比如說幾個月後才發生的恐怖暴亂事件；以及
- (3) 有人間接(例如通過互聯網發布訊息)煽動暴力。

16. 即使政府不依照第六項原則而行，並不表示香港市民享有的權利和自由會有任何縮減。況且香港是一個十分自由的社會，與 123 個國家簽有免簽證的安排，言論自由，遊行示威只須通知而無需申請。不能等待至有人命財物損失時才採取行動。

17. 其他兩項原則(即現行法例和現有建議都不符合的兩項原則)要求未經授權而披露官方機密的罪行，被控人士可以公眾利益和事先披露作為抗辯理由。政府會進一步研究這些建議，考慮可否引入這些抗辯理由。

18. 我要重申，實施《基本法》第二十三條的建議，完全符合

《基本法》及《公民權利和政治權利國際公約》所訂明的人權保障，也符合《約翰內斯堡原則》的大部分原則。指香港市民享有的權利和自由會因現有建議而減少的說法，是毫無根據的。

## 法治

19. 現在讓我談談法治。法治的一個基本要點是政府本身必須遵守法律，這項原則在《基本法》第六十四條內清楚訂明。

20. 《基本法》第二十三條規定，香港特別行政區應自行立法禁止危害國家的行為。諷刺的是，很多聲稱支持法治的人士表示，政府不應遵守基本法第二十三條。

21. 無可置疑，政府有憲制性責任落實基本法第二十三條。政府這樣做是維護法治，而不是破壞法治。

22. 至於建議中新法例的內容，也是完全符合法治的。現有建議的其中一項指導原則是：

"必須確保落實第二十三條 所有罪行均盡量清楚和嚴謹訂明，以免生歧義或抵觸《基本法》所保障的基本權利和自由。"

23. 為符合這項原則，政府建議：

- (1) 廢除就叛逆性質的罪行和關乎國家元首的罪行所訂立，而定義太廣泛的現有條文；
- (2) 廢除已過時和嚴苛的現有煽動罪，由一項根據煽惑罪訂立的範圍大幅收窄的罪行所取代；
- (3) 訂立"顛覆"和"分裂國家"方面的新罪行，大致上只涵蓋現時屬犯罪的活動；
- (4) 確保對政府提出意見和批評依然合法；
- (5) 繼續根據《官方機密條例》處理竊取國家機密的罪行，該條例是以《1989年英國官方保密法令》為藍本的；

(6) 確保以國家安全為理由禁制香港的組織時，會受到香港法律、香港的國家安全理念和國際人權標準所規管，同時也會通過司法覆核和容許就案情及法律論點提出上訴的方式，提供保障措施。

24. 這些建議完全符合法治，如果通過成為法例，政府會繼續在落實執行方面受到法治和司法監察制度所規管。

25. 我不明白這些建議為什麼會具“寒蟬效應”、導致“自我審查”或形成“警察社會”及“白色恐怖”。就新聞自由和資訊流通而言，現時兩條最相關的法例是煽動和竊取國家機密的法例。與煽動有關的法例會根據這些建議而放寬，與國家機密有關的法例則會大致維持不變。這些發展如何會造成所指的負面影響呢？

26. 一些評論者提及這些建議的“灰色地帶”或含糊之處。倘若他們的意見指出了某些關注事項，我們會慎重考慮。正如我剛才所說，政府的指導原則之一是，新訂法例須盡量清楚和嚴謹地訂明。政府會盡力確保，草擬好的條例草案不會因條文含糊而引起市民對法治的憂慮。這方面大家是無須擔心的。

## “一國兩制”

27. 現在我要談談“一國兩制”的原則。我相信大家都同意，《基本法》第二十三條是檢定這項原則的試金石。我認為，《基本法》第二十三條是證明兩個制度並存的最佳例子。試問世界上還有什麼國家的政府會容許地方政府自行制訂國家安全的法例呢？

28. 政府落實《基本法》第二十三條時，當然必須確保遵守“兩制”的原則。這點我們毋容置疑。

29. 我們不會引進內地的法例或觀念。現有建議全部是根據普通法的原則和理念而制訂的。讓我把兩個制度下的一些有關法例加以比較。

30. 內地與叛國罪對等的罪行，可見於《刑法》第一百零二條。構成該罪行的行為包括勾結外國，“危害中華人民共和國的主權、領土完整和安全”。政府制訂的叛國罪建議沒有引用這些概念，而是採用普通法內為人熟悉的具體行為，即發動戰爭、鼓

動外國人入侵中國或協助與中國開戰的公敵。

31. 內地有關顛覆罪的法例，載列於《刑法》第一百零五條，根據該條文，顛覆罪行指“顛覆國家政權或推翻社會主義制度”。我們建議的顛覆法例，只涵蓋相等於發動戰爭、使用武力或威脅使用武力、或類似恐怖活動的刑事行為。

32. 關於竊取國家機密方面，我們建議保留現行的《官方機密條例》，這表示有關的官方資料是否受保護不得非法披露，由香港法律和香港法院決定。內地的文件分類方式和法例，對我們實施的一套模式全無影響。

33. 李卓人議員、鄭家富議員和何俊仁議員剛才所引的例子，如果只是如他們所說一樣簡單，在香港是不會構成罪行。

34. 至於授權保安局局長以國家安全為理由而禁制香港某些組織的建議，則經常受到批評，指這是把內地法律或決定引入香港。這說法並不正確。如果某組織在內地基於國家安全理由被禁制，這情況不會引致該組織在香港的從屬組織自動受禁制，而只是代表保安局局長有權考慮下列事項：

- (1) 是否有任何本港組織屬於該內地組織的附屬分支；若是，則
- (2) 是否有合理理由相信，為維護國家安全起見，有必要禁制該本港組織。

35. 作出這決定的過程，將完全獨立於內地進行的程序，而且正如我剛才指出，事件須由法院根據保障人權的規定作最後決定。一個屬於內地受禁制組織的分支的本港組織，在香港不被禁制，這是極有可能發生的事。這亦是“兩制”如何在維護“一國”安全方面運作的另一個上佳例子。

36. 李柱銘議員批評建議中賦予保安局局長禁制一個本地組織的權力，他認為保安局局長可以向一個只是和平示威的本地組織行使禁制權，因為這組織曾犯阻街罪，這是不正確的。人權法的原則證明，說如果這樣行使禁制權，是與保護公共秩序不相稱的。李議員又不同意中央發證明書這制度，雖然這證明書只能證明內地的團體在內地因為危害國家安全被禁，他的意思是保安局

局長應漠視這事實，等於這事實沒有發生過一樣。這樣視而不見，不是對保護國家安全一個負責任的做法。李柱銘議員說，如果內地證明書不單只證明內地的組織被禁，而且證明香港的組織是從屬於內地的組織，或者香港的組織是危害國家安全，這樣就變成是內地去決定這件事。如果真有這事發生，法庭只會考慮證明書內列出關於內地組織被禁一事，其餘的證明是不會被法庭接納。所以李議員對這建議的魔鬼化是得不到事實得支持的。

37. 《公民權利和政治權利國際公約》未經中華人民共和國全國人民代表大會批准，在內地未有法律效力。香港有義務履行該公約，並經《香港人權法案條例》實施，按基本法第三十九條，任何立法不得與該公約有抵觸，這也是兩地不同之處。

38. 落實《基本法》第二十三條的法例制訂後，一些與內地不同的地方會繼續存在，舉例來說，討論台灣獨立甚至主張以和平方式讓台灣獨立，在香港不屬於違法行為；未經授權而在香港發布國家經濟機密，也不屬於違法行為。除了這些地方有所不同之外，更重要的一點是，香港自己會提供司法保障，確保有關法例不僅符合基本人權，而且其實施方式也符合基本人權。

### 對部分意見的回應

39. 在是次辯論中，我們收到許多對有關建議提出的詳細意見。我們會當這些意見是回應諮詢文件的意見書。政府會認真考慮所有就諮詢文件發表的意見。雖然我不會在此就所有意見作出回應，但這並不代表我不重視這些意見。不過，我希望在此對部分涉及法律問題的意見作出回應。

### 用字含糊

40. 有些議員批評這些建議用字含糊。我同意將來草擬的新法例必須盡量嚴謹。我們無意訂立意思含糊的法例和選擇性地執行法例。

41. 然而，某些受到批評的詞句，例如剛才劉漢銓議員提過的“發動戰爭”、“脅迫中國政府”和“協助交戰的公敵”等等，其實與大部分普通法司法管轄區的法律用詞一樣。我們會考慮有關這些詞句的意見。不過，保留這些為人熟悉的普通法概念，有一定的好處。因為既然其他普通法司法管轄區的法律體系也採用

有關詞句，若我們保留這些詞句，將可確保本港的國家安全法例與其他司法管轄區的相關法例維持一致。

42. 此外，我留意到有部分批評這些用詞的人，正是曾經呼籲我們要保留現行法例，包括這些字眼的人。這些字眼根本是從現時法例中抽出來的。

### 上訴途徑

43. 關於當局或會禁制某個本地組織的問題，議員也曾就建議的上訴途徑提出意見。根據一般法律，司法覆核是唯一可用作挑戰這種禁制決定的途徑。我們沒有建議取消由法院進行司法覆核的做法。相反地，《諮詢文件》更建議增設兩個上訴途徑：其一是就法律論點向法院提出上訴，其二是就事實的論點向獨立的審裁處提出上訴。

44. 有些議員建議，兩類上訴應一律向法院提出。政府會慎重考慮這個建議。

### 超越《基本法》第二十三條

45. 有另一種意見認為，諮詢文件內的建議超越了《基本法》第二十三條的規定。這方面我有兩點要指出。第一，立法會的立法權力，不受第二十三條限制，而是受到《基本法》整體所規限。因此，認定將來法院會因法例超越第二十三條的規定，而把法例推翻的說法，是缺乏根據的。

46. 第二，實施第二十三條的法例，不能與其他有關法例分開處理。以竊取國家機密為例，政府並非建議制定一條新法例來處理這個課題，反而建議保留現行的《官方機密條例》。該條例以一九八九年英國的有關法令為藍本，並為某些未必屬於“國家機密”類別的本港官方機密提供保障。為了落實第二十三條而修訂該條例時，政府無意廢除那些保護香港合法官方機密的條文。如果落實第二十三條時需要堵塞該條例中有關國家機密的漏洞，則堵塞關於香港官方機密的同類漏洞，是絕對合理的。

47. 我想提一提馮檢基議員引述我所說，不透露消息來源就是違反官方保密法。當時我所說是內地的情況，所以他所說的例子是錯誤的。我希望馮議員看看律政司網頁我在十月十七日就新聞

自由發言的文章。鄭家富議員則說我講「立法嚴 執法寬」，這亦是錯誤的，我希望他看看今日我在明報回應吳志森先生的批評。

48. 大多數條例草案載述的修訂，與主體條例的主要條文有關，或者是就主要條文作出的相應修訂。因此，落實第二十三條的條例草案沒有理由採用不同做法。

49. 因此，我認為實施《基本法》第二十三條的建議，既符合也鞏固了“一國兩制”的原則。

### 總結

50. 最後，我要談談原來議案的措辭，在我看來，這個議案是完全缺乏理據的。對現有建議作出理性分析，可清楚發現以下三點：建議不會減少香港市民所享有的權利和自由；不會破壞法治；也不會破壞“一國兩制”。我謹請各議員否決原來議案。

51. 我多謝梁劉柔芬議員的修訂動議，提醒政府基本法第二十三條進行立法工作的時候，要充分保障香港市民享有的權利和自由，不會受到損害，並且不會破壞法治和一國兩制。律政司有責任保障任何一分提交立法會的立法建議，不得與基本法關於人權的條文有抵觸，而基本法第十一條規定，任何特區立法機關通過的法律，不得與基本法有抵觸，包括基本法有關人權的條文。我相信這保證不破壞法治是最好的保障。如果任何法例違反基本法，法院是不會讓它生效。基本法第二十三條是保證一國兩制不受破壞的最佳保障，因為它授權特區政府按特區的法律制度，自行立法，落實基本法第二十三條。