

律政司司长在《香港国安法》法律论坛——兴邦定国致辞全文（只有中文）
（附图／短片）

以下是律政司司长郑若骅资深大律师今日（五月二十八日）在《香港国安法》法律论坛——兴邦定国的致辞全文：

各位嘉宾、各位朋友：

非常高兴今天可以与大家一同在全国人大通过《528 决定》（《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》）两周年这个重要日子就《香港国安法》及香港特区进一步建立健全维护国家安全法律制度的路向作出展望。

《香港国安法》实施后，我们很清楚见到社会已经由乱转治，现正步向由治及兴。「兴邦自古贤人志，定国丰年家业盛」，所以我们以「兴邦定国」为主题举办今天的法律论坛。除了各位在现场参加外，在线上亦有超过 2 000 人一同参与。「安全是发展的前提，发展是安全的保障」。今天论坛的主题——「兴邦定国」，就突显出国家安全是推动国家繁荣富强，保障人民美好生活，维系社会和谐稳定，实现「国安家好」、「兴邦定国」的重要基石。

有些人问，现在立了《香港国安法》，又有《刑事罪行条例》等本地现行法律，将来再完成《基本法》第二十三条本地立法后，香港特区在维护国家安全的工作是否已完成了？

我认为思考这条问题，首先要对「国家安全」这个概念有正确的理解；要清楚知道香港特区是须要全面落实《528 决定》及《香港国安法》所规定的宪制责任及义务；要明白香港特区维护国家安全的法律制度是由《528 决定》、《香港国安法》和香港本地法律共同构建；亦要认识其他国家如何立法处理及应对非传统性的国家安全风险，之后我们就会体会到香港特区有持续完善维护国家安全法律制度体系的责任。

首先，在一国之内，国家安全的概念是统一的，而《香港国安法》关于「国家安全」的定义亦是与二〇一五年《中华人民共和国国家安全法》一致的。根据《国家安全法》，国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力（注一）。

随着时代及社会的演变，经济科技的发展，加上在国际形势日益复杂的环境下，国家安全早已不再局限于国土安全、军事安全等传统安全领域。

习近平主席于二〇一四年提出了总体国家安全观。总体国家安全观中的「总体」两字，所强调的是必须从大局、整体、全面的角度理解和应对这些多变、多样化，而且常常互相关联的安全风险。这个概念内涵丰富，既包含传统安全领域，亦包含非传统安全领域，例如经济安全、网络安全、文化安全等。要全面准确理解这个概念，我建议大家读一读上个月出版，由中央国家安全委员会办公室等机关编写的《总体国家安全观学习纲要》。

国安决定和《香港国安法》对香港特区维护国家安全的宪制责任和制度设置作出明确规定，是全面构建特区维护国家安全制度体系的总设计图。

特区政府有主体责任积极履行《528 决定》和《香港国安法》的规定，从多方面着手切实推进维护国家安全的具体工作，例如：完善选举制度；落实区议员、公务员等公职人员宣誓或作出声明拥护《基本法》、效忠香港特区；修订本地法律，确保在各方面更有效防范、制止危害国家安全的行为和活动，包括修订《电影检查条例》以加强防范不利于国家安全的影片上映、修订《社会工作者注册条例》令被裁定犯危害国家安全罪行的人不得担任社会工作者；于公务员招聘考试中引入关于《香港国安法》的题目；以及继续深入开展国家安全教育，提高社会各界、市民大众的国家安全意识和守法意识。

律政司亦会继续致力推动国家安全教育和加强法治意识。在座各位今天入场的时候都收到一本《香港国安法》法律论坛《国安家好》汇编，该汇编收录了律政司去年举办的法律论坛的内容及各讲者的演辞。另外，大家亦应该同时收到一本由国际关系学院·国家安全法治研究基地编着的《我们的国家我们的安全》的绘本，该绘本用深入浅出的方式讲解国家安全，很适合儿童阅读。

第三，我们看看《香港国安法》的实施如何巩固香港特区维护国家安全的法律制度。《香港国安法》是一部全国性法律，在颁布实施后已融入成为香港法律体系的一部分，与香港本地法律和普通法制度的关系是互相衔接、兼容和互补。

例如，《香港国安法》中有不少条文提到「危害国家安全犯罪」。危害国家安全犯罪这个概念，除了包含《香港国安法》订立的四类罪行之外，亦包含其他香港现行法律的危害国家安全罪行，例如《刑事罪行条例》所订的发布煽动刊物罪行。终审法院上诉委员会在去年伍巧怡案（注二）中已清楚说明，当《香港国安法》下提述「危害国家安全犯罪」的语句没有特别作出区分，则应诠释为不予区别地指所有《香港国安法》订立的罪行，以及在香港现行法律下属相同性质的罪行。因此，《香港国安法》中多数的规定，例如第四十二条第二款有关保释、第四十三条有关调查权力、第四十四条有关指定法官等规定，均适用于《香港国安法》及香港现行法律下的危害国家安全罪行。

在保释方面，终审法院在黎智英案中指出根据本港法律，法庭批准保释与否属于「法庭运用其判断或评估而作出的司法工作，而非举证责任的应用」，显示了《香港国安法》就危害国家安全案件加入严格的保释门槛，而并没有否定「无罪假定」原则。相比之下，在某些司法管辖区，行政机关获赋权在无需提出检控的情况下进行长时间的拘留，以防止危害国家安全的行为。例如新加坡的《内部安全令》赋予总统行政权力，可基于国家安全，在不经审判的情况下对疑犯进行最高两年（甚至可延长）的拘留，这同时亦完全排除了保释的可能，而在此令下所作的相关决定一般不可以被司法复核（注三）。

刚才提到《刑事罪行条例》下的煽动罪，我留意到有些人对这项罪行存有一些误解，例如误以为条文的用字是过于「模糊」。首先我们要看看在普通法下的一个原则。终审法院在二〇〇七年的毛玉萍案（注四）指出，普通法制度让法官透过司法裁决因时制宜，以应付新情况和条件。这解释为何法律无法达到绝对确定性，也说明为何法律的表述本身总会带有某程度的灵活性。

法庭在近期的谭得志案（注五）便将上述原则应用到煽动罪中的一些概念性的字句，例如「敌意」、「藐视」、「憎恨」等。因此，法庭认为有关罪行符合「依法规定」原则。法庭亦裁定该罪行符合《基本法》和《香港人权法案》有关保障人权的条文，认为在维护国家安全和保障言论、集会、游行等自由之间作出相称而合理的平衡。谭得志案的被告人已经提出上诉，我相信有关的法律争议会在上诉阶段得到进一步厘清，从而丰富维护国家安全法律的内涵。

此外，在唐英杰案（注六）中，原讼法庭解释《香港国安法》煽动分裂国家罪的罪行元素时，就如何构成「煽动」的犯罪行为及意图，便引用了普通法案例就「煽惑」确立的相关法律原则。

上述的例子证明在「一国两制」方针下，香港特区继续实行普通法制度。香港法院在审理危害国家安全犯罪案件过程中应用了一些普通法概念，充分体现《香港国安法》条文的诠释与普通法有机结合。

接着，我希望与大家分享其他国家如何应对及处理一些非传统国家安全风险。近年，不少外国国家例如英国、美国、澳大利亚等也在非传统安全领域制订和加强维护自身国家安全的法律。

例如，经济安全方面，在今年一月，为应对一班反对加拿大政府实施的新冠疫苗强制接种政策，而堵塞加拿大与美国的多个陆路边境的「自由车队」货车司机示威者，加拿大政府首次动用《紧急状态法》（注七），禁止部分集会，加强警方执法权力，并制定措施冻结涉嫌资助示威者的资金，以解决「自由车队」示威对美、加两国的跨境经贸活动的严重影响。

众筹活动是另一个与经济安全风险相关的例子。例如，一些不法分子以众筹方式募集资金，表面上声称所筹集的资金会用于慈善、资助诉讼等看似正当的用途，但可能实质却是用作策划和进行危害国家安全的违法行为。其实，在香港这类已有法律援助制度的司法管辖区，这些声称要众筹来「打官司」的活动根本毫无必要，而特区政府亦会就立法规管众筹展开研究。

现今社会科技日新月异，随之带来的是网络安全方面的威胁。网络安全是一个全球性的挑战，例如，联合国正就制定《打击网络犯罪公约》进行谈判；亚洲—非洲法律协商组织亦有就网络安全的国际法事项进行探讨。维护网络主权及数据主权是备受关注的议题。

在维护网络安全方面，国际上亦出现了一些新做法。例如，欧盟委员会正在推展《数位服务法案》。法案将要求大型科技企业，包括社交媒体企业，有效管控系统风险及监管网上平台上的违法内容，并加强对其规范，例如要求企业每年接受独立组织的审核（注八）；进行系统性风险评估，密切监察是否有传播非法内容，及透过故意操纵平台而影响公众安全等（注九）。值得注意的是，违反该法规定的企业，最高可被处其年收入或营业额百分之六的罚款（注十）。

非传统安全威胁和传统安全威胁亦出现相互交织的情况（注十一）。其中与网络安全相关的是透过互联网散播假新闻。在最严重的情况，假新闻甚至可以被用作颠覆政权或制造社会不稳的武器，危害政治安全。例如，二〇二一年一月，数千名示威者受到美国总统选举出现广泛舞弊等虚假信息的煽动，硬闯和占领美国国会山庄，意图推翻总统选举结果，继而发展成造成人命伤亡的暴乱，美国司法部已经以共谋暴乱罪起诉了大批暴徒。

在应对假新闻方面，新加坡政府也在二〇一九年推出《防止网络假信息和网络操纵法令》，禁止透过网络传播可能对公众利益构成威胁的虚假事实陈述（注十二），并订明一系列规管措施打击虚假资讯，包括指令传播虚假信息的人士标注更正或停止发放虚假信息（注十三）；指令网络供应商或平台禁止终端用户阅览相关虚假信息等（注十四）。

总体国家安全观既重视内部安全，也重视外部安全。现时国际形势有不稳定因素，地缘政治日益复杂，出现单边主义抬头的情况。主权平等及不干涉内政是国际关系基本准则和国际法基本原则，亦体现于《联合国宪章》。联合国大会于一九七〇年一致通过的《友好关系宣言》也明确指出主权平等的要素尤其包括国家之政治独立不得侵犯。因此，采取必要的法律措施对外国和境外势力干预内政的行为予以反制实属合情合理。

在这方面，不少国家已经或将会订立禁止涉及外国干预的犯罪行为的法例。例如，澳洲早于二〇一八年已制订外国干预罪（注十五）；新加坡的

《2021 年防止外来干预（对应措施）法令》（注十六）亦订立了针对以电子通讯进行境外干预的相关罪行；而英国最近向国会提交的《国家安全法案》亦建议引入外国干预罪行。

各位，《528 决定》明确指出维护国家主权、统一和领土完整是香港特区的宪制责任，而香港特区应当尽早完成《基本法》第二十三条规定的维护国家安全立法。《香港国安法》第七条亦订明香港特区应当完善维护国家安全的有关法律。

然而，《基本法》第二十三条只涵盖七类危害国家安全的行为和活动，远不能涵盖国家安全立法的全部内容。正所谓「安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱」，在总体国家安全观下，国家安全风险范围广阔，亦会随着环境、局势不断演化、改变。因此，回到我刚才所提及的问题，显而易见的正确答案是香港特区有责任持续稳步完善维护国家安全的法律体系，达到持续有效防范、制止和惩治危害国家安全的行为和活动，包括非传统安全领域出现的新型风险。

各位嘉宾，各位朋友，发展和安全有如「鸟之两翼、车之双轮」。安全是发展的条件，发展是安全的基础，两者相辅相成。任何国际商贸投资活动只会在一个社会情况稳定，以法治为基石并为该等活动提供充足法律保障的地方，有效进行。

只有牢牢守住安全发展这条底线，才得以构建国内国际双循环相互促进的新发展格局（注十七），让香港特区抓紧国家《十四五规划纲要》及粤港澳大湾区建设的无限机遇，以「兴邦定国」为目标，与国家谱写「一国两制」新篇章。谢谢！

注一：《中华人民共和国国家安全法》第二条。

注二：香港特别行政区 诉 伍巧怡 [2021] HKCFA 42, 判辞第 27-31 段

注二：

www.doj.gov.hk/tc/community_engagement/sj_blog/20220415_blog1.html 及 www.doj.gov.hk/tc/community_engagement/sj_blog/20220415_blog1.html

注四：毛玉萍 诉 香港特别行政区 (2007) 10 HKCFAR 386，判辞第 62 段。该案涉及对普通法下串谋诈骗罪罪行元素的争议。

注五：香港特别行政区 诉 谭得志 [2022] HKDC 208, 判辞第 54-58 段

注六：香港特别行政区 诉 唐英杰 [2021] HKCFI 2200, 判辞第 16-34 段

注七：Emergencies Act

注八：欧盟委员会《数位服务法案》(Digital Services Act)第 28 条

注九：欧盟委员会《数位服务法案》(Digital Services Act)第 26 条

注十：欧盟委员会《数位服务法案》(Digital Services Act)第 59 条

注十一：《总体国家安全观学习纲要》，第 35 页

注十二：新加坡《防止网络假信息和网络操纵法令》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)第 7 条

注十三：新加坡《防止网络假信息和网络操纵法令》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)第 11-12 条

注十四：新加坡《防止网络假信息和网络操纵法令》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)第 16, 22, 33, 34 条

注十五：澳洲《2018 年国家安全立法修正案（间谍活动及外国干预）法》(National Security Legislation Amendment (Espionage and Foreign Interference) Act 2018)及《1995 年刑事法典》(Criminal Code Act 1995)第 92.2-92.4 条

注十六：新加坡《2021 年防止外来干预(对应措施)法令》(Foreign Interference (Countermeasures) Act 2021)第 17, 18, 19 条

注十七：《总体国家安全观学习纲要》，第 54 页

完

2022 年 5 月 28 日（星期六）