

「維護國家安全：《基本法》第二十三條立法公眾諮詢」記者會開場發言（只有中文）（附圖／短片）

\*\*\*\*\*

行政長官李家超今日（一月三十日）上午主持「維護國家安全：《基本法》第二十三條立法公眾諮詢」記者會，律政司司長林定國資深大律師和保安局局長鄧炳強亦有出席。以下是各人的開場發言：

行政長官：大家早晨。我宣布政府今日正式展開《基本法》第二十三條立法的公眾諮詢。

政府稍後將公布諮詢文件，並會在今日下午在立法會作詳細介紹。我感謝立法會梁君彥主席、保安事務委員會陳克勤主席和司法及法律事務委員會廖長江主席的同意，我們今日下午會到立法會保安事務委員會及司法及法律事務委員會的聯席會議介紹政府的諮詢工作和諮詢文件。律政司司長和保安局局長會出席。

我在此強調，《基本法》第二十三條立法必須做、要盡快做。第一，這是特區的憲制責任，香港回歸 26 年多仍未履行的憲制責任。人大《528 決定》和《香港國安法》更加再次強調要盡快完成第二十三條立法。

第二，社會經歷了二〇一九年港版「顏色革命」、「黑暴」，大家都體驗和明白到國家安全的重要性，明白到國家安全風險是嚴重的，是真實的，是可以突如其來的。加上地緣政治日益複雜，我們必須盡快修補這塊「短板」，早一日風險少一日。

第三，在第二十三條立法的同時，特區有責任落實《528 決定》和《香港國安法》所規定的責任和義務，完善香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，以有效維護國家安全。我們在進行第二十三條立法時，必須同時履行有關責任，以完善法律制度和執行機制的不足和「短板」。

這次立法建議採取以下原則：第一，「一國兩制」方針的最高原則是維護國家主權、安全、發展利益；第二，尊重和保障人權，依法保護根據《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港特區的有關規定享有的包括言論、新聞、出版、結社、集會、遊行、示威的自由在內的權利和自由；以及第

三，對於危害國家安全的行為和活動，應當按法治原則堅持積極預防和依法懲治。

立法的方式，我們建議訂立一條全新的《維護國家安全條例》，以全面應對香港特區現在或未來可能出現的國家安全風險，以及全面落實《528 決定》和《香港國安法》所規定的憲制責任和義務。這樣可以令香港的維護國家安全的法律渾然一體，更加可以讓公眾清楚掌握立法範圍和內容。

這次政府制訂的建議，是綜合考慮了香港現時的法律、香港的實際情況和大量外國相關法律。很多國家都根據自身面對的國家安全風險和需要，制定了很多維護國家安全的法律，美國最少有 21 部，英國最少 14 部，加拿大最少五部（應為最少九部），新加坡最少六部，澳洲最少四部，新西蘭最少兩部。政府在這次立法工作中，會參考和借鑑其他國家的法律。

至於文件的內容，除了憲制責任、立法原則、立法方式以外，有關立法的建議將包括修改一些現行法例，把一些普通法罪行轉為成文法，亦有建議一些新的罪行。文件羅列外國的國家安全法律，幫助市民作參考和比較。文件亦會介紹現行法律制度和執行機制的「短板」和不足。

我現在請律政司司長和保安局局長就諮詢文件作進一步介紹。我先請律政司司長。

律政司司長：多謝行政長官。我希望向各位進一步解釋《基本法》第二十三條立法工作中，就基本法律原則方面，需要注意的幾個要點，主要有四大點。

#### （一）制定維護國家安全法律是國際慣例

首先必須指出，制定法律維護國家安全，既是主權國家的固有權利，也是國際慣例。每個國家都會根據自身的需要，制定維護國家安全法律，相關的法律數量不少，這些例子稍後大家可以在諮詢文件中看到。而且每個國家也會不時審視社會和國際形勢的發展，制定新法律或修訂法律，有效應對新的國安風險。

#### （二）盡早完成立法，履行憲制責任

關於立法時間方面，正如行政長官剛才提到，《基本法》第二十三條立法要盡快做。除了因為香港面對真實的國安風險，這也是明文規定的法律責任。第二十三條中最重要的字眼就是特區「應」自行立法，既然是特區的責任，就必須盡快做。再者，全國人大《528 決定》第三條和《香港國安法》第七條用字更加明確，重申香港特區「應當儘早」，我強調是「應當儘早完成《基本法》規定的維護國家安全立法」。

（三）全面落實《基本法》第二十三條、《528 決定》及《香港國安法》的要求

第二十三條立法需要同時全面落實《528 決定》及《香港國安法》的要求。這也是基於明文規定的法律責任。以下幾項條文最為關鍵：

（1）《528 決定》第四條訂明，香港特區應當「建立健全維護國家安全的機構和執行機制，強化維護國家安全執法力量，加強維護國家安全執法工作。」；

（2）《香港國安法》第三條第二款重申「香港特區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責」；第三款規定行政、立法、司法機關「應當依據本法（即《香港國安法》）和其他有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動」；

（3）《香港國安法》第七條要求特區儘早完成維護國家安全立法，「完善相關法律」；

《基本法》第二十三條規定特區要自行立法禁止七類危害國家安全的行為，立法原意是要求香港特區自行立法維護國家主權、安全、發展利益。這也是「一國兩制」的最高原則。《基本法》第二十三條的規定，與我剛才引述《528 決定》和《香港國安法》的相關規定，是完全一致，相輔相成的。

基於以上的憲制責任和法律原則，我們可以理解到，第二十三條立法的最終及根本目的是：全面落實《528 決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務，令香港特區維護國家安全的法律制度完整管用，持續有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。要達到這個目標，第二十三條立法必須做到以下三點：

（1）第一、《香港國安法》直接涵蓋了《基本法》第二十三條規定的

其中兩類行為，即分裂國家和顛覆中央人民政府。雖然特區無需再就這兩類罪行進行本地立法，但有責任立法禁止其他危害國家安全的行為和活動。

(2) 第二、香港特區維護國家安全的本地法律和普通法制度必須與《香港國安法》緊密銜接、兼容和互補，形成一個有效的維護國家安全的法律體系。再加上《香港國安法》第六十二條訂明「香港特區本地法律規定與本法不一致的，適用本法規定」，所以第二十三條本地立法必須與《香港國安法》一致。

(3) 第三、是次立法也需要提供機制，有效落實和執行《香港國安法》及《基本法》第二十三條的本地法例，包括完善執法權力及完善訴訟程序。

#### (四) 保障人權，堅持法治

接下來，我希望跟大家強調，在整個第二十三條立法工作中，我們特別重視保障人權和堅持法治原則。

《基本法》及《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會與文化權利的國際公約》適用於香港的有關規定，保障香港居民和在香港的其他人享有的基本權利和自由。《香港國安法》第四條也強調維護國家安全應當尊重和保障人權。所以，我們必定會確保第二十三條立法符合保障人權的國際標準。

當大家提到保障人權的同時，也必須明白到，大部分的權利和自由都並非絕對的權利和自由。例如，根據《公民權利和政治權利國際公約》，言論、集會和結社自由是可以為保障國家安全等正當理由，根據法律受到必要的限制。另外，《香港國安法》第二條訂明，任何人行使權利和自由，都不得違背《基本法》第一條和第十二條，該兩條是《基本法》的根本性條款，說明香港特區是中華人民共和國不可分離的部分，是一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。

事實上，維護國家安全與尊重保障人權，基本上是一致的。從二〇一九年港版「顏色革命」的經驗可見，沒有國家安全，大家都無法享有或行使權利和自由，人身安全、財產也會受到威脅。第二十三條立法，針對的是極少數危害國家安全的人，目的是要對所有人的生命、財產、投資、權利和自由提供更好保障。

關於法治原則，《香港國安法》第五條規定，防範、制止和懲治危害國家安全罪行，應當堅持法治原則。法治的其中一項原則是法律需要有合理確定性。立法建議會明確界定相關罪行的元素，包括犯罪行為和犯罪意圖，精準針對危害國家安全的行為，並考慮提供適當的例外情況及免責辯護。奉公守法的市民，無需擔憂會誤墮法網。

以上是我就着法律原則的一些解釋。

行政長官：現在我請保安局局長。

保安局局長：多謝行政長官。

以下時間，我將會簡介諮詢文件的內容及立法建議。

正如行政長官剛才所說，我們建議訂立一條全新的《維護國家安全條例》。我們的諮詢文件共有九章。

第一及二章闡述香港特區維護國家安全的憲制責任、香港特區面對的國家安全風險和立法的必要性，並解釋立法原則、考慮因素和研究方法。剛才律政司司長已就法律方面為大家作出解說。

第三至七章就罪行方面提出建議，涵蓋五大類危害國家安全的行為和活動。大部分建議是完善現行法律；此外，我們亦建議按香港特區實際情況和需要，新增一些罪行，以有效防範、制止和懲治各類危害國家安全的行為和活動。該五章涵蓋的罪行類別包括：

第三章：叛國及相關行為。我們的建議是完善現行《刑事罪行條例》第 I、第 II 部及普通法，將與叛國相關的罪行納入新訂立的《條例》。完善的範圍包括將不合時宜的部分刪除或修改，例如一些以前被殖民統治時期所用的提述，以及納入一些需要防範的叛國及相關行為，例如危害國家安全分子接受或參與涉及境外勢力的操練。

第四章：叛亂、煽惑叛變及離叛，以及具煽動意圖的行為。我們的建議是完善現行《刑事罪行條例》第 II 部，將這些罪行納入《條例》。

完善的範圍包括調整「煽惑離叛」罪涵蓋的煽惑對象，由只涵蓋煽惑警務人員、政府飛行服務隊成員及輔助警察隊成員，擴闊到負責制訂

及執行政策、維持公共秩序、管理公共財政、維護司法公正，以及具有針對政府部門的法定調查權力的公職人員等。

同時，我們亦建議仿效其他國家的法律，引入「叛亂」罪，處理危害國家主權、統一或領土完整的「暴動」行為，或屬一個中國內的嚴重內亂甚至武裝衝突。

第五章：竊取國家機密及間諜行為。我們建議完善《官方機密條例》相關條文，以保護與國家或香港特區有關的秘密事項，免受竊取或非法披露；並遏止間諜以及勾結境外勢力，意圖危害國家安全的行為。

就「保護國家秘密」，我們建議在新訂立的《條例》中詳細定義「國家秘密」，以及就保護國家秘密訂立相關罪行，包括「非法獲取國家秘密」、「非法管有國家秘密」及「非法披露國家秘密」。

就「間諜活動」，我們建議完善現行《官方機密條例》中有關間諜的罪行，以涵蓋現代的間諜活動，例如境外勢力透過策動其境內代理人發布虛假或誤導信息，藉此干預香港特區的事務。我們亦建議仿效其他國家的法律，禁止任何人參加或支援境外情報組織或接受境外情報組織的利益。

第六章：危害國家安全的破壞等活動。我們研究外國與危害國家安全的破壞行為和透過電腦或電子系統進行危害國家安全的行為相關法律，並建議於《條例》中新增此類罪行。

涉及破壞或削弱公共基礎設施的嚴重行為，或者是在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全的作為，均會對國家安全構成非常嚴重的威脅，必須予以禁止。

我們建議在現有罪行，例如破壞或毀壞他人財產，以及不誠實地使用電腦的基礎上，引入新罪行針對此類危害國家安全的行為，以有效應對該等行為的風險及增加阻嚇力，及打擊對電腦或電子系統作出危害國家安全的行為。

第七章：境外干預及組織從事危害國家安全的活動。我們建議仿效其他國家的法律，訂立一條「境外干預」罪，以禁止任何人配合境外勢力透過不當手段干預國家或香港特區的事務，包括香港特區的選舉、香港特區立法及司法機關的決定，以及損害中央或香港特區與任何外國或

中國任何其他地區的關係的行為。

我們亦建議完善現行《社團條例》中與維護國家安全或禁止政治性團體與外國或台灣的政治性組織有聯繫有關的條文，並將之納入《條例》中。其中，為更好防範和制止透過成立現行《社團條例》不適用的組織以危害國家安全，我們建議將《社團條例》相關規定涵蓋這些組織。

諮詢文件第八章建議就上述某些罪行訂立相稱的域外效力，當中充分考慮了國際法原則及國際慣例、《香港國安法》罪行域外效力的規定、香港特區現行法律的規定，以及其他國家的現行做法。

諮詢文件第九章提出了辦理國安案件經驗所揭示的一些「短板」和不足，例如在複雜的國安案件中，警方需要比處理一般案件較長的時間完成搜證和決定是否落案起訴（被捕人），邀請大家就此提出意見，以完善維護國家安全的法律制度和執行機制。

特區政府是考慮了外國相關法律、現行適用於香港特區的法律，以及香港特區實際情況，而提出建議。特區政府在此立法工作中會適當地借鑑其他國家的維護國家安全的法律，但不會把外國的法律全盤照搬到香港特區的法制內。反之，若對香港只要是有必要的、管用及相稱的措施，就算外國沒有，我們也會考慮採納。

我們會在稍後的立法會事務委員會聯席會議中，和大家作詳細論述。諮詢文件中有列出建議，並作詳細解釋，有助市民更容易了解立法背後的理據。我希望各位能夠支持是次的立法工作，讓我們能盡快立法，更好地維護國家安全。謝謝。

行政長官：多謝律政司司長和保安局局長就諮詢文件的介紹。諮詢文件今日稍後會在保安局網頁公布，歡迎下載，印製好的文本亦會在指定地點派發給市民取閱，政府亦會舉行多場講解，除本地外，亦會針對外國領事、外國商會等。

我們歡迎市民在諮詢期內，即由今日起至二月二十八日提供意見。我們在決定諮詢期時作了詳細考慮。第一，諮詢文件很詳細地介紹了政府的建議，指出香港面對哪些國家安全風險、政府的詳細考慮和分析，包括參考不同國家的法律，讓市民可以更容易、更清晰地明白問題所在，幫助他們提供意見。第二，社會普遍已有共識，我們要盡快將第二

十三條的立法工作完成，早一日得一日。這個共識在上星期的立法會「行政長官互動交流答問會」上已展現得很清楚和強烈。第三，社會經歷了二〇一九年港版「顏色革命」、「黑暴」，大家都體驗和明白到國家安全的重要性，明白到國家安全風險是真實的、可以突如其來的，加上地緣政治日益複雜，我們必須盡快修補好這塊「短板」，早一日風險少一日。第四，自從《香港國安法》生效後，我們有了國家安全工作的實踐經驗，法庭亦有審理國家安全案件的經驗，這些實踐經驗讓我們更了解這方面的問題，社會亦因為這些實踐經驗更加認識問題，有助市民提供意見。第五，外國有大量法律條文和執行經驗讓我們參考，均已羅列在諮詢文件中，對市民提供意見有很大幫助。

我希望可以盡快完成第二十三條立法，為這個一直纏繞香港 26 年的問題寫上句號，讓我們可以盡早全神貫注，聚焦拼經濟、拼發展，讓市民分享更多經濟紅利。

多謝大家，現在歡迎提問。

完

2024 年 1 月 30 日（星期二）