

(中文譯本)

二零零二年十二月七日
亞太法律協會主辦
實施《基本法》第二十三條與法治論壇
律政司司長梁愛詩女士致辭全文

胡鴻烈博士、譚惠珠女士、廖長城先生、廖子明法官、各位來賓：

很高興有機會在這個以“實施《基本法》第二十三條與法治”為主題的論壇上講話。各位一定知道，香港特別行政區政府於 9 月 24 日發表了一份“實施基本法第二十三條”諮詢文件。為方便各位掌握建議的內容，我的同事律政司政務專員譚贛蘭女士會以圖形簡報形式介紹建議的概要。

法治

2. 簡單來說，法治是指法律原則，即凡事必須依法而行，沒有人可凌駕法律之上。就政府而言，政府的權力必須源於法律，並依法行使。因此，政府即使獲賦予某些酌情決定權，亦必須在不涉及程序不當行為的情況下，合理地行使所賦予的酌情決定權，而法院則有權防止政府濫用這些權力。市民有權透過法院質疑政府行事是否合法(包括政府行事所依據的法律是否有效)，而爭議則交由獨立的司法機構作出判決。法律對政府和市民應當不偏不倚，在公正和高效率管治與個人權利之間取得平衡。遵循法治，可達致法治而非人治的政府。

3. 律政司的同事，以至整個政府都完全明白這些原則。而這些原則是政府制定政策和法律，以及作出行政決定的基礎。自回歸以來，很多法院裁決都涉及政府，顯示市民大眾明白政府是受法律所規管。

4. 律政司的使命是維護法治，向香港特別行政區政府(特區政府)提供高效率的法律服務，以及維持和改善現行的法律制度。因此，我們須制定貫徹法治精神的法律政策；草擬符合《基本法》及其保障人權條文規定和符合既定法律政策的法

例；按基本司法公正原則作出檢控決定及提出檢控；向政府決策局及部門提供法律意見，以助其依法維持高水平的公共行政，而在司法覆核及其他行政訴訟中須公正代表政府出庭。律政司的施政方針已充分反映了這些目標，此外，方針亦載有其他各項策略計劃。

5. 實施《基本法》第二十三條的建議，怎樣能反映本司的施政方針？《基本法》第三章列出香港特區居民享有的基本權利和義務。其中第二十七條尤其保障居民可享有言論、新聞、出版自由、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。第二十八條保障居民的人身自由。第三十條保護居民的通訊自由和通訊秘密。第三十一條保障居民的遷徙自由。香港居民的信仰自由、宗教信仰自由、公開傳教和舉行、參加宗教活動的自由受到第三十二條的保障。選擇職業、進行學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由受到第三十三及三十四條的保障。得到秘密法律諮詢、向法院提起訴訟、選擇律師的權利、享受社會福利的權利、婚姻自由和其他受香港特區法律保障的權利和自由分別受到第三十五、三十六、三十七及三十八條保障。第三十九條則規定《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》和國際勞工公約適用於香港的有關條文繼續有效，通過香港特區的法律予以實施。該條並規定，香港居民享有的權利和自由，除依法規定外，不得受到限制，如有限制亦不得與我剛提出的條文抵觸。這表示限制須是恰當、理性的、約束的程度與目標相稱，並且是民主社會為保障國家安全、公眾安全和公共秩序等所必需的。

6. 《基本法》第十一條訂明，香港特區立法機關制定的任何法律，均不得同本法（《基本法》）相抵觸。因此，現有建議是否有效或足以保護國家安全的問題，我們得依據保安局的專業判斷，而律政司必須確保這些建議符合《基本法》的規定，並且沒有侵犯我所提述獲《基本法》第三章保障的多項人權，其中包括言論、新聞、出版的自由，結社、集會、遊行、示威的自由，以及信仰自由和宗教信仰自由。任何與《基本法》或《基本法》所訂人權條文不相符的法律，我們的法院都不會支持。事實上，向行政會議提交的每項立法建議，都必須陳述建議與《基本法》的關係，而律政司必須證明有關建議是否與《基本法》及當中有關人權的條文相符。就目前的立法建議而言，律政司已證明與《基本法》相符。

7. 我們作出這樣的保證前，已研究關於國家安全的香港現行法例及其他司法管轄區的法律，特別是其他普通法司法管轄區的法律。我們省覽這些法律的發展，包括各法律改革委員會的報告，國際公約、宣言和相關的文獻、標準等，例如《有關《公民權利和政治權利國際公約》訂明的限制及減免規定的錫拉庫扎原則》及《有關國家安全、發表自由及獲取資料的約翰內斯堡原則》。我們亦徵詢聯合國人權委員會的一般意見，這些意見有助我們了解香港特區在《基本法》第三十九條下的責任。雖然這些原則並非全獲廣泛採納，但當中有很多原則都屬於大家渴望付諸實踐的理想指導原則，只要當地的情況許可便能夠採用。香港回歸前後，香港大律師公會、香港律師會、國際司法組織香港分會、香港人權監察、香港記者協會、各政黨及立法會議員曾就這個問題提供寶貴意見，這也對我們有幫助。誠然，我們必須探討《基本法》第二十三條的涵義，而香港特區是有責任遵守該條文的。經過上述研究，我和本司同事深信現有建議符合《基本法》及《基本法》所載的人權條文。自諮詢文件公布以來，我們的意見得到英國一位著名人權專家御用大律師彭力克先生（Mr David Pannick, QC）確認，這是令我欣喜的。

8. 我們須遵從的另一項憲法規定是：香港特區沿用的法律制度維持不變，以及香港原有法律，即普通法、衡平法、條例、附屬法例和習慣法，除同《基本法》相抵觸外，予以保留（《基本法》第八條）。雖然《基本法》第二十三條的頒布旨在維護中國的國家主權、統一和領土完整，以及保持香港的長期穩定繁榮，香港特區獲委以自行立法的重任，按照我們的法律制度給予第二十三條法律效力。我們珍視中央授予的特權，並會按照《基本法》、普通法原則，以及我們根據國際公約須履行的責任，實施第二十三條。因此，儘管依據內地法律，若干行為可能構成叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆和竊取國家機密的罪行，但根據香港法例或第二十三條所頒布的法例，則未必構成上述罪行。我們已小心確保實施第二十三條不會引入內地法律概念或內地法律，且保證維持我們獨立的法律制度。

9. 其實，諮詢文件建議把使用“武力、暴力、公眾騷亂或嚴重非法手段”，作為叛國、分裂國家、顛覆及煽動叛亂罪行的必要元素，是特意為了遵從我們在《公民權利和政治權利國際公約》下須履行有關責任的規定，儘管中華人民共和國仍未確認該國際公約。另一遵守《公民權利和政治權利國際公約》規定的例子，就是我們建議對於某個香港組織因從屬一個已被內

地取締組織，保安局局長可酌情而不是強制必須以危害國家安全為理由而禁制該香港組織。

10. 諮詢文件建議廢除《刑事罪行條例》中關於煽動意圖的現行條文，以直截了當的定義代替，即煽動他人干犯叛國、分裂國家或顛覆罪的實質罪行，或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，擴大了發表自由，因為諸如「憎恨」、「藐視」、「不服」、「離叛」、「惡感」及「敵意」等情緒反應不再是構成罪行的元素。

11. 目前有些例外情況，是不會構成煽動意圖的，這些情況我們亦予保留：現行法例容許批評中央人民政府或中華人民共和國其他主管機關，指出香港特區政府、其憲制、法例或司法的缺點，或循合法途徑促致改變依法制定的事項，如憲法的條文等。以上種種將予保留。因此，某人若倡議改變社會主義制度或共產黨的領導，法例是容許的，但他不可煽惑他人以叛國、分裂國家、顛覆、暴力或擾亂公共秩序的手段作出以上所述行為。某組織若為上述目的而成立，亦不會純粹因此而被禁，除非該組織對國家安全構成威脅。

12. 實施《基本法》第二十三條的建議，正好說明中央人民政府和香港特區都遵行「一國兩制」的方針。只有充分了解這兩個迥然不同的制度，「一國兩制」才能成功落實，而維持香港的制度不變之時，也沒有侵犯內地的制度。關於國家安全、台灣問題和國際關係方面，香港必須遵從國家的政策：國防與外交事務由中央人民政府負責，香港在這方面沒有任何自主權，這點大家都明白。我們目前的建議，符合中央人民政府對台灣「和平統一、一國兩制」的政策。除非某些行動、言論或刊物牽涉使用或煽惑他人使用武力、暴力、擾亂公共秩序或採取嚴重非法手段，否則不會受到刑事制裁。純粹鼓吹台灣獨立的思想 and 言論，若不構成上述罪行，根據建議的法例是不會予以懲處的。

13. 中國的國際政策亦支持我們履行所承擔的國際責任；近年中國致力經濟貿易發展的同時，還積極參與國際事務。外交上始終不渝地奉行獨立自主及和平共處五項原則，貫徹履行作為聯合國安理會常任理事國的義務和職責，沉着地處理了一些國際間的問題，建立了良好的國際聲譽。中國政府先後於 1997 年 10 月和 1998 年 10 月簽署了《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會及文化權利的國際公約》。2001 年 2 月

28 日，第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議審批了《經濟、社會及文化權利的國際公約》，充分顯示中國政府開展國際人權合作的積極態度，也表明中國促進和保護人權的決心和信心。中國一直主張根據國情和人民的意願去發展人權，這也是中央對特區發展人權採取寬容和積極態度的原因。

14. 反對立法者指控政府在《諮詢文件》提出的建議有損市民的權利和自由，並破壞法治精神和「一國兩制」。為此，我剛才列舉了一些例子，協助大家理解律政司為確保不會發生上述情況所做的工作。政府從沒認為有關建議是完美的，正因如此，我們須要進行諮詢。我們歡迎各位發表意見。請在 2002 年 12 月 24 日前把書面意見送交保安局局長，或以你選擇的方式表達意見。各位的寶貴意見，我們定當考慮。我的同事高級助理法律政策專員黃慶康先生會和我一起解答各位的問題。提問可以用英語或粵語。多謝各位！