

律政司司長在《香港國安法》法律論壇——興邦定國致辭全文（只有中文）  
（附圖／短片）

\*\*\*\*\*

以下是律政司司長鄭若驊資深大律師今日（五月二十八日）在《香港國安法》法律論壇——興邦定國的致辭全文：

各位嘉賓、各位朋友：

非常高興今天可以與大家一同在全國人大通過《528 決定》（《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》）兩周年這個重要日子就《香港國安法》及香港特區進一步建立健全維護國家安全法律制度的路向作出展望。

《香港國安法》實施後，我們很清楚見到社會已經由亂轉治，現正步向由治及興。「興邦自古賢人志，定國豐年家業盛」，所以我們以「興邦定國」為主題舉辦今天的法律論壇。除了各位在現場參加外，在線上亦有超過 2 000 人一同參與。「安全是發展的前提，發展是安全的保障」。今天論壇的主題——「興邦定國」，就突顯出國家安全是推動國家繁榮富強，保障人民美好生活，維繫社會和諧穩定，實現「國安家好」、「興邦定國」的重要基石。

有些人問，現在立了《香港國安法》，又有《刑事罪行條例》等本地現行法律，將來再完成《基本法》第二十三條本地立法後，香港特區在維護國家安全的工作是否已完成了？

我認為思考這條問題，首先要對「國家安全」這個概念有正確的理解；要清楚知道香港特區是須要全面落實《528 決定》及《香港國安法》所規定的憲制責任及義務；要明白香港特區維護國家安全的法律制度是由《528 決定》、《香港國安法》和香港本地法律共同構建；亦要認識其他國家如何立法處理及應對非傳統性的國家安全風險，之後我們就會體會到香港特區有持續完善維護國家安全法律制度體系的責任。

首先，在一國之內，國家安全的概念是統一的，而《香港國安法》關於「國家安全」的定義亦是與二〇一五年《中華人民共和國國家安全法》一致的。根據《國家安全法》，國家安全是指國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力（註一）。

隨着時代及社會的演變，經濟科技的發展，加上在國際形勢日益複雜的環境下，國家安全早已不再局限於國土安全、軍事安全等傳統安全領域。

習近平主席於二〇一四年提出了總體國家安全觀。總體國家安全觀中的「總體」兩字，所強調的是必須從大局、整體、全面的角度理解和應對這些多變、多樣化，而且常常互相關聯的安全風險。這個概念內涵豐富，既包含傳統安全領域，亦包含非傳統安全領域，例如經濟安全、網絡安全、文化安全等。要全面準確理解這個概念，我建議大家讀一讀上個月出版，由中央國家安全委員會辦公室等機關編寫的《總體國家安全觀學習綱要》。

國安決定和《香港國安法》對香港特區維護國家安全的憲制責任和制度設置作出明確規定，是全面構建特區維護國家安全制度體系的總設計圖。

特區政府有主體責任積極履行《528 決定》和《香港國安法》的規定，從多方面着手切實推進維護國家安全的具體工作，例如：完善選舉制度；落實區議員、公務員等公職人員宣誓或作出聲明擁護《基本法》、效忠香港特區；修訂本地法律，確保在各方面更有效防範、制止危害國家安全的行為和活動，包括修訂《電影檢查條例》以加強防範不利於國家安全的影片上映、修訂《社會工作者註冊條例》令被裁定犯危害國家安全罪行的人不得擔任社會工作者；於公務員招聘考試中引入關於《香港國安法》的題目；以及繼續深入開展國家安全教育，提高社會各界、市民大眾的國家安全意識和守法意識。

律政司亦會繼續致力推動國家安全教育的工作和加強法治意識。在座各位今天入場的時候都收到一本《香港國安法》法律論壇《國安家好》匯編，該匯編收錄了律政司去年舉辦的法律論壇的內容及各講者的演辭。另外，大家亦應該同時收到一本由國際關係學院·國家安全法治研究基地編著的《我們的國家我們的安全》的繪本，該繪本用深入淺出的方式講解國家安全，很適合兒童閱讀。

第三，我們看看《香港國安法》的實施如何鞏固香港特區維護國家安全的法律制度。《香港國安法》是一部全國性法律，在頒布實施後已融入成為香港法律體系的一部分，與香港本地法律和普通法制度的關係是互相銜接、兼容和互補。

例如，《香港國安法》中有不少條文提到「危害國家安全犯罪」。危害國家安全犯罪這個概念，除了包含《香港國安法》訂立的四類罪行之外，亦包含其他香港現行法律的危害國家安全罪行，例如《刑事罪行條例》所訂的發布煽動刊物罪行。終審法院上訴委員會在去年伍巧怡案（註二）中已清楚說明，當《香港國安法》下提述「危害國家安全犯罪」的語句沒有特別作出區分，則應詮釋為不予區別地指所有《香港國安法》訂立的罪行，以及在香港現行法律下屬相同性質的罪行。因此，《香港國安法》中多數的規定，例如第四十二條第二款有關保釋、第四十三條有關調查權力、第四十四條有關指定法官等規定，均適用於《香港國安法》及香港現行法律下的危害國家安全罪行。

在保釋方面，終審法院在黎智英案中指出根據本港法律，法庭批准保釋與否屬於「法庭運用其判斷或評估而作出的司法工作，而非舉證責任的應用」，顯示了《香港國安法》就危害國家安全案件加入嚴格的保釋門檻，而並沒有否定「無罪假定」原則。相比之下，在某些司法管轄區，行政機關獲賦權在無需提出檢控的情況下進行長時間的拘留，以防止危害國家安全的行為。例如新加坡的《內部安全令》賦予總統行政權力，可基於國家安全，在不經審判的情況下對疑犯進行最高兩年（甚至可延長）的拘留，這同時亦完全排除了保釋的可能，而在此令下所作的相關決定一般不可以被司法覆核（註三）。

剛才提到《刑事罪行條例》下的煽動罪，我留意到有些人對這項罪行存有一些誤解，例如誤以為條文的用字是過於「模糊」。首先我們來看看在普通法下的一個原則。終審法院在二〇〇七年的毛玉萍案（註四）指出，普通法制度讓法官透過司法裁決因時制宜，以應付新情況和條件。這解釋為何法律無法達到絕對確定性，也說明為何法律的表述本身總會帶有某程度的靈活性。

法庭在近期的譚得志案（註五）便將上述原則應用到煽動罪中的一些概念性的字句，例如「敵意」、「藐視」、「憎恨」等。因此，法庭認為有關罪行符合「依法規定」原則。法庭亦裁定該罪行符合《基本法》和《香港人權法案》有關保障人權的條文，認為在維護國家安全和保障言論、集會、遊行等自由之間作出相稱而合理的平衡。譚得志案的被告人已經提出上訴，我相信有關的法律爭議會在上訴階段得到進一步釐清，從而豐富維護國家安全法律的內涵。

此外，在唐英傑案（註六）中，原訟法庭解釋《香港國安法》煽動分裂國家罪的罪行元素時，就如何構成「煽動」的犯罪行為及意圖，便引用了普通法案例就「煽惑」確立的相關法律原則。

上述的例子證明在「一國兩制」方針下，香港特區繼續實行普通法制度。香港法院在審理危害國家安全犯罪案件過程中應用了一些普通法概念，充分體現《香港國安法》條文的詮釋與普通法有機結合。

接着，我希望與大家分享其他國家如何應對及處理一些非傳統國家安全風險。近年，不少外國國家例如英國、美國、澳大利亞等也在非傳統安全領域制訂和加強維護自身國家安全的法律。

例如，經濟安全方面，在今年一月，為應對一班反對加拿大政府實施的新冠疫苗強制接種政策，而堵塞加拿大與美國的多個陸路邊境的「自由車隊」貨車司機示威者，加拿大政府首次動用《緊急狀態法》（註七），禁止部分集會，加強警方執法權力，並制定措施凍結涉嫌資助示威者的資金，以解決「自由車隊」示威對美、加兩國的跨境經貿活動的嚴重影響。

眾籌活動是另一個與經濟安全風險相關的例子。例如，一些不法分子以眾籌方式募集資金，表面上聲稱所籌集的資金會用於慈善、資助訴訟等看似正當的用途，但可能實質卻是用作策劃和進行危害國家安全的違法行為。其實，在香港這類已有法律援助制度的司法管轄區，這些聲稱要眾籌來「打官司」的活動根本毫無必要，而特區政府亦會就立法規管眾籌展開研究。

現今社會科技日新月異，隨之帶來的是網絡安全方面的威脅。網絡安全是一個全球性的挑戰，例如，聯合國正就制定《打擊網絡犯罪公約》進行談判；亞洲—非洲法律協商組織亦有就網絡安全的國際法事項進行探討。維護網絡主權及數據主權是備受關注的議題。

在維護網絡安全方面，國際上亦出現了一些新做法。例如，歐盟委員會正在推展《數位服務法案》。法案將要求大型科技企業，包括社交媒體企業，有效管控系統風險及監管網上平台上的違法內容，並加強對其規範，例如要求企業每年接受獨立組織的審核（註八）；進行系統性風險評估，密切監察是否有傳播非法內容，及透過故意操縱平台而影響公眾安全等（註九）。值得注意的是，違反該法規定的企業，最高可被處其年收入或營業額百分之六的罰款（註十）。

非傳統安全威脅和傳統安全威脅亦出現相互交織的情況（註十一）。其中與網絡安全相關的是透過互聯網散播假新聞。在最嚴重的情況，假新聞甚至可以被用作為顛覆政權或製造社會不穩的武器，危害政治安全。例如，二〇二一年一月，數千名示威者受到美國總統選舉出現廣泛舞弊等虛假信息的煽動，硬闖和佔領美國國會山莊，意圖推翻總統選舉結果，繼而發展成造成人命傷亡的暴亂，美國司法部已經以共謀暴亂罪起訴了大批暴徒。

在應對假新聞方面，新加坡政府也在二〇一九年推出《防止網絡假信息和網絡操縱法令》，禁止透過網絡傳播可能對公眾利益構成威脅的虛假事實陳述（註十二），並訂明一系列規管措施打擊虛假資訊，包括指令傳播虛假信息的人士標註更正或停止發放虛假信息（註十三）；指令網絡供應商或平台禁止終端用戶閱覽相關虛假信息等（註十四）。

總體國家安全觀既重視內部安全，也重視外部安全。現時國際形勢有不穩定因素，地緣政治日益複雜，出現單邊主義抬頭的情況。主權平等及不干涉內政是國際關係基本準則和國際法基本原則，亦體現於《聯合國憲章》。聯合國大會於一九七〇年一致通過的《友好關係宣言》也明確指出主權平等的要素尤其包括國家之政治獨立不得侵犯。因此，採取必要的法律措施對外國和境外勢力干預內政的行為予以反制實屬合情合理。

在這方面，不少國家已經或將會訂立禁止涉及外國干預的犯罪行為的法例。例如，澳洲早於二〇一八年已制訂外國干預罪（註十五）；新加坡的

《2021 年防止外來干預（對應措施）法令》（註十六）亦訂立了針對以電子通訊進行境外干預的相關罪行；而英國最近向國會提交的《國家安全法案》亦建議引入外國干預罪行。

各位，《528 決定》明確指出維護國家主權、統一和領土完整是香港特區的憲制責任，而香港特區應當盡早完成《基本法》第二十三條規定的維護國家安全立法。《香港國安法》第七條亦訂明香港特區應當完善維護國家安全的相關法律。

然而，《基本法》第二十三條只涵蓋七類危害國家安全的行為和活動，遠不能涵蓋國家安全立法的全部內容。正所謂「安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘亂」，在總體國家安全觀下，國家安全風險範圍廣闊，亦會隨着環境、局勢不斷演化、改變。因此，回到我剛才所提及的問題，顯然易見的正確答案是香港特區有責任持續穩步完善維護國家安全的法律體系，達到持續有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動，包括非傳統安全領域出現的新型風險。

各位嘉賓，各位朋友，發展和安全有如「鳥之兩翼、車之雙輪」。安全是發展的條件，發展是安全的基礎，兩者相輔相成。任何國際商貿投資活動只會在一個社會情況穩定，以法治為基石並為該等活動提供充足法律保障的地方，有效進行。

只有牢牢守住安全發展這條底線，才得以構建國內國際雙循環相互促進的新發展格局（註十七），讓香港特區抓緊國家《十四五規劃綱要》及粵港澳大灣區建設的無限機遇，以「興邦定國」為目標，與國家譜寫「一國兩制」新篇章。謝謝！

註一：《中華人民共和國國家安全法》第二條。

註二：香港特別行政區 訴 伍巧怡 [2021] HKCFA 42, 判辭第 27-31 段

註二：

[www.doj.gov.hk/tc/community\\_engagement/sj\\_blog/20220415\\_blog1.html](http://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](http://www.doj.gov.hk/tc/community_engagement/sj_blog/20220415_blog1.html)

註四：毛玉萍 訴 香港特別行政區 (2007) 10 HKCFAR 386，判辭第 62 段。該案涉及對普通法下串謀詐騙罪罪行元素的爭議。

註五：香港特別行政區 訴 譚得志 [2022] HKDC 208, 判辭第 54-58 段

註六：香港特別行政區 訴 唐英傑 [2021] HKCFI 2200, 判辭第 16-34 段

註七：Emergencies Act

註八：歐盟委員會《數位服務法案》(Digital Services Act)第 28 條

註九：歐盟委員會《數位服務法案》(Digital Services Act)第 26 條

註十：歐盟委員會《數位服務法案》(Digital Services Act)第 59 條

註十一：《總體國家安全觀學習綱要》，第 35 頁

註十二：新加坡《防止網絡假信息和網絡操縱法令》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)第 7 條

註十三：新加坡《防止網絡假信息和網絡操縱法令》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)第 11-12 條

註十四：新加坡《防止網絡假信息和網絡操縱法令》(Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019)第 16, 22, 33, 34 條

註十五：澳洲《2018 年國家安全立法修正案（間諜活動及外國干預）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 條

註十六：新加坡《2021 年防止外來干預(對應措施)法令》(Foreign Interference (Countermeasures) Act 2021)第 17, 18, 19 條

註十七：《總體國家安全觀學習綱要》，第 54 頁

完

2022 年 5 月 28 日（星期六）