



民主思路《基本法》第二十三條 立法建議書



聲明：召集人湯家驊未有參與撰寫本建議書

民主思路研究團隊（下稱「研究團隊」）認為需要避免任何潛在利益衝突，及重視提高透明度。特此聲明，本建議書的內容全由研究團隊及敝智庫會員獨立撰寫，未經召集人湯家驊資深大律師兼特區政府行政會議會成員的任何參與或影響。研究團隊非常注重建議書的獨立性，通過此聲明，確認本建議書中所呈現的觀點、建議和結論是全由建議提交者根據自身的研究、分析和專業知識的結果。研究團隊一直恪守民主思路的研究宗旨，在起草過程中始終保持最高的誠信和公正標準，並由團隊獨立完成工作。

民主思路研究團隊

2024年2月27日

民主思路《基本法》第二十三條立法建議書

引言

民主思路高興得悉特區政府正式開展《基本法》第二十三條立法工作。相較於 2003 年，此次的法律前期諮詢工作在一個平穩融和的社會氣氛中進行。特區政府在「公眾諮詢文件」(簡稱「文件」)中，遵循國家主席習近平提出的「總體國家安全觀」，承擔起《憲法》和《基本法》所賦予的憲制責任，自行立法。此外，特區政府還配合全國人大的《5·21 決定》及《港區國安法》，致力於完善維護國家安全的法律制度及執行機制。民主思路感恩的是，特區政府在落實第二十三條立法時，仍然承諾堅持普通法原則，並根據《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》保護香港居民的基本權利¹。更值得一讚的是，「文件」提供了具體的立法原委、法律條文的詳解，及其他地方的國家安全法作參考及比較，並在「附件一」中提供了「建議摘要」，鼓勵市民就這些建議提出意見。這份「文件」無疑為公眾提供一個全民參與和互動的重要平台，更讓他們加深瞭解《基本法》第二十三條的重要性。

¹ Ip, R. (2024, February 4). Security law on right track. *SCMP*, A14.

特區官員向公眾保證，特區不會削弱言論自由和新聞自由，立法的意圖是「防禦性」的，而非攻擊性²。官員一再保證學者與外國同行的交流不會受到影響³。「文件」頒布不久，行政長官李家超馬不停蹄不斷到各大媒體解說及澄清第二十三條的概念；值得一提的是，李家超曾約見 100 多名外國領事和各國商會代表，聽取他們的關切。這表明了政商互動能清除商界對立法所帶來的疑慮⁴。

儘管《港區國安法》已經成功遏制了 2019 年港版「顏色革命」，但它仍不足以完全應對香港特區近年面對的國家安全風險。考慮到這一國家安全短板，政府在推動此次立法時，急需了解公眾意見和商界的關注，以避免誤解公眾的反應，防止商業群體對新的國安法律產生不必要的誤解。這樣，特區政府便捲入與公眾和商界互相博弈的過程中，而雙方的博弈皆進入到行動和反行動的互動過程中（行動和反行動指香港特區政府實施第二十三條立法的努力，公眾及商界對這些努力的反應）。基於這互動的性質，博弈雙方處於動態的互動

² Yau, C. (2024, February 8). Red lines and grey areas create drama in the arts. *SCMP*, A4.

³ Chan, K. (2024, February 4). Academics 'not at risk over work with foreign peers'. *SCMP*, A1.

⁴ 香港電台中文新聞。(2024 年 2 月 6 日)。李家超下午主持解說會 解答外國駐港領事及商會問題。網址: <https://news.rthk.hk/rthk/ch/component/k2/1739343-20240206.htm> (2024 年 2 月 20 日進入)

中。因此特區政府需要適時並經常關注公眾和商界的意見和關切。

近年本地和海外商業社群不斷受到中美地緣政治和反共的意識形態所衝擊。自然地，他們對國安法立法的反應很大程度上受到西方傳媒散播的自由主義觀點以及反共思潮所影響。結果是，在港的外國投資者變得對香港的營商法律環境產生恐懼感，很大可能動搖香港國際金融中心的地位。

因此，近日政府官員不斷向傳媒解釋和澄清各種國安法罪行的概念，並反駁媒體對國安法罪行不實的指控。迄今為止，官員的回應迅速且準確無誤，然而，這些回應給大眾和商界留下的印象是較為被動，缺乏一個全面立法的宣傳策略。

此次為期一個月的諮詢期確實被外界廣泛批評為過於短暫，而且與春節假期有所重疊。對於外國公司和外國領事來說，在這樣短的時間內，他們難以充分理解並消化立法的核心內容，更不用說向總部傳達意見或獲得有意義的反饋了。此外，香港社會各界對國安法立法持有不同的反應，這無疑要求政府在中多個層面上進行澄清和解釋。

鑒於上述問題，政府政府在諮詢期結束後需要付出更大的努力。

基於以上的發展方向，民主思路認為特區政府應當（一）關注市民對國安法內容的看法和意見；（二）收集商界對第二十三條問題的關心和憂慮；（三）提供以保衛國家安全為主的解決方案，以消除市民及商界的疑慮。我們深信，在國家安全層面上，先天下之憂而憂是一個負責任智庫的應有態度。以下是我們民主思路成員的意見：

1. 市民的關心

1.1 警方扣留疑犯的權力會否過度擴張

- 調查國家安全的案例所花時間較其他案件為長，因此警方或需要扣留疑犯更長時間以協助調查。另外，為了防止被捕人士在保釋期間與其他同謀聯絡，影響到國安案件的調查，警方正考慮引入延長扣留時間以便處理國安犯罪案件。即使被捕人士的扣留時間能夠跟英國現行的法律看齊，可被延長至 14 天(見「文件」第 9.12 至 9.13 段)，我們建議，如果警方再需要延長多於 14 天的扣留時間，警方應該向法庭申請及提出足夠理由。最終延長拘留時間的決定是法庭的責任。

1.2 誤墮「國家機密」相關的罪行

- 雖然諮詢文件中有提及國家機密的定義，但是它並沒有提供定義的詳細解讀和沒有任何相關法庭案例作參考，讓市民有機會誤墮法網。除了加強解說之外，政府可以訂立一些豁免情況，及豁免的範圍。例如，發表報告的教授和學者應獲豁免，降低洩露「國家機密」的風險。又例如，當房地產市場內的金融風險的研究分析可能與國家媒體的觀點不一致時，或者當分析結果可能破壞房地產市場的穩定時，從事這類研究的學者可能會遇到類似的數據曝光問題和影響國家安全的風險。因此，政府應更主動和明確解釋「國家機密」的定義及適用範圍，令商界及學術界不必過於憂慮及過度自我審查。

1.3 修訂條文字眼，令人更易明白內容

1.3.1 「煽動意圖」相關罪行 (見「文件」第 4 章)

- 就「文件」第 4.8 段(A) 所指，有關罪行的犯罪意圖是破壞憲法中的中國共產黨領導下的社會主義制度，因此段落中的(IV)點內的文字，「意圖引起香港特區居民間或中國不同地區居民間的憎恨或敵意」；應該與(I)點一致，以減少政府有意收緊言論自由

的誤會。建議第 4.8 段(A) 改為：「意圖引起香港特區居民間或中國不同地區居民間對《憲法》確定的國家根本制度及《基本法》確立的香港憲制秩序產生敵意。」

1.3.2 「叛亂」罪 (見「文件」第 4(C) 節)

- 有鑒於對國家構成安全隱患的組織不一定來自武裝力量，網絡世界裡俗稱「網軍」發動的攻擊也構成國家安全的隱患。因此建議政府在擬定此法律時可涵蓋網絡攻擊的原素，從以優化在「文件」中第 6.5 段所列出的使用電腦及電子系統作出危害國家安全行為。另外，在「文件」第 4.9 段(C) 點中，「意圖(或罔顧是否會)危害中華人民共和國的主權、統一或領土完整或香港特區整體的公共安全，而在香港特區作出暴力作為」，建議政府可以強化條文為「....而在香港特區策劃、發動、作出暴力行為。」以整體說明一個叛亂行為應有的原則。

1.3.3 「危害國家安全的破壞活動」罪 (見「文件」第 6(A) 節)

- 由於香港醫療系統的獨特性，建議將「公營醫療機構」納入「文件」的第 6.4(B)點，「受保障的公共基礎設施可包括中央或特區

政府設施、公共交通設施及提供公共服務，如供水、排污、能源、燃料或通訊等的任何公共設施」的適用範圍內。

1.3.4 「在沒有合法權限下就電腦或電子系統作出危害國家安全行為」罪 (見「文件」第 6(B) 節)

- 由於智能電話的普及使用，建議政府加入「智能裝置」一詞，用作涵蓋有關範圍。更新條文如下：「在明知沒有合法權限並意圖危害國家安全的情況下，就某電腦、智能裝置或電子系統作出某作為，而該作為危害(或相當可能危害)國家安全。」(見「文件」第 6.7 段)，以完善有關罪行的整體性。

1.3.5 保障處理涉及國安案件的工作人員

- 雖然「文件」的第 5 章對公職人員及國家機密作出了講解及在第 9.23 至 9.26 段亦相應說明了對辦理國安案件相關人員作出保護的重要性，我們認為，對於管有機密資料的人員及其家人的安全，免受「起底」及相關騷擾行為亦同樣重要。因此建議政府在立例時考慮有關因素，對相關人員提供保障。

1.4 諮詢文件中的「隱匿叛國」罪 (見「文件」第 3.1 段至 3.12 段)

針對將「隱匿叛國」罪行編纂為成文法的提議，雖然背後的初衷在於加強國家安全與預防叛國行為，但實際應用過程中，可能遇到的一些問題與挑戰，值得大家深思。

「隱匿叛國」罪的界定存在模糊地帶。如何確定「合理的時間」以及「合理切實可行範圍」需要進一步明確化。這種模糊性可能賦予執法機關過多的自行解釋空間，從而可能導致執法標準不一致與權力濫用。此外，當公民對於何種行為構成叛國或隱匿叛國存有疑問時，可能會因擔心法律後果，例如誣告別人，而選擇沉默，這樣對執法的透明度與公正性有所損害。

對於「已為公眾所知的計劃或行為」成為排除舉報責任的例外，雖然這例外在一定程度上考慮到了實際情況，但亦有可能導致執行上的困難。如何界定某一計劃或行為是否「已為公眾所知」可能存在較大的主觀成份，從而增加法律的不明確性和不可預見性。

總體來說，雖然「隱匿叛國」罪行編纂為成文法的提案出於加強國家安全的考慮，但其在實踐中可能帶來的挑戰和問題也值得深入探討和權衡。在制定相關法律時，應充分考慮其對社會、公民權利以及法律體系整體的影響，力求在保障國家安全和維護公民基本權利之間找到合理的平衡點。

針對上述論點，建議進行以下修訂：

- 明確界定「知悉」：應明確說明「知悉」需達到何種程度或標準，例如「確鑿證據」或「合理懷疑」，以避免公民因標準模糊而產生過度自我審查或恐懼。
- 界定「合理切實可行範圍」：提供具體指引或實例說明何為「合理切實可行範圍」，包括時間限制、個人能力與資源的考量等，確保公民在實際操作中有可依循的標準。
- 設立例外情況：對於受到法律專業保密權保護的職業群體（如律師、醫生等）明確例外情況，以及對於基於合理恐懼而未能披露的個人設立合理的免責條款。
- 公開性的考量：「已被公開的犯罪事宜」的定義應提供明確標準，包括何種情況下可視為「公開」，以及公眾的知曉程度如何

評估。

- 法律後果的明確性：對於違反此罪的法律後果，提供清晰的指引與限制，確保處罰與犯罪的嚴重性相匹配，並考慮到個案的具體情況。

1.5 第二十三條不必要的憂慮和建議應對的方法

儘管公眾諮詢文件已經很好地解釋了哪些行為會構成違法，但公眾對即將出台的第二十三條的影響仍然存在擔憂。其中一個擔憂是在「文件」的 2.22 段指出，它可能對言論自由有更多限制。例如，《港區國安法》生效後，有多家媒體關閉。事實上，20 家媒體中只有 2 家是由於被指控違反《港區國安法》而關閉，其他媒體可能是為了應對將來的風險而關閉。政府應該對市民解說更多關於什麼樣的行為（例如建設性批評）不會造成違法行為。

市民的另一個擔憂是，他們發現有些沒有邏輯和法律依據的關於國安法的行為影響到他們的正常生活。例如，筆者的朋友發現有停車場營運商要求客人簽署一份文件，聲稱他們沒有違反《港區國安法》，否則他們不能使用這個停車場。顯然，國家安全法並未提及

限制使用停車場，但卻被用來限制某些行爲。這將降低人們對政府本來就很低的信心。政府應該重新考慮其推廣策略，讓人們信任政府而不是害怕政府，讓人們明白國安法是爲了保護他們而不是限制他們的正常生活。

此外，市民也擔心香港的國際金融中心的地位動搖。《港區國安法》實施後，已有多家外資公司將辦公室或資金遷出香港。然而，他們選擇的新目的地可能有更嚴格的國家安全法，例如英國、新加坡甚至中國內地。這些公司可能是根據自己的風險評估策略做出這些決定，而這些策略可能只有部分與《港區國安法》有關。政府應考慮參考一些風險評估策略並採取一些行動來降低香港的整體投資風險。

2. 商界及專業界別的關注

2.1 諮詢期過短

- 是次諮詢期與農曆新年假期重疊，亦只有一個月的時間，因此一般市民和商業界別並未有足夠的時間去理解整份諮詢文件和提交意見書。我們建議就算在諮詢期結束後，政府應繼續和各界緊密溝通，清除他們對第二十三條立法的疑慮。

2.2 諮詢持份者的意見

智庫、政策制定者和學術機構等持份者的意見在諮詢過程中至關重要。政府需確保多元化觀點，符合各個行業的專業標準和監管要求。

為此我們建議：

- 向利益相關者進行全面的諮詢，收集對第二十三條立法的見解和反饋。
- 建立利益相關者和決策者之間持續參與的機制，以確保政策與部門需求和目標的一致性。

2.3 關注香港作為國際金融中心的地位

香港特別行政區政府應向本地和國際利益持份者保證立法的意圖和應有的承諾：將保持香港一貫擁有的的開放、自由、人權保護、法治以及獨立的司法機構。另外，政府應充分平衡「維護國家安全」和「經濟安全」，考慮到推動第二十三條立法的風險，竭盡所能避免動搖香港作為中國國際金融中心的地位。

香港金融業經常與世界其他地區進行交流，我們特別關注建議的法規所帶來對金融行業的風險。法律專家和各個商會已敦促政府進一步澄清他們所面對的風險，例如：

- 沽空報告發行者所面對的風險：多個沽空基金定期發布從沽空交易股票中獲利的報告。這些報告涉及廣泛的研究，涵蓋了各種數據來源，包括來自各種研究提供商的公共和私人數據庫，當中可能包含敏感國家數據。然而，某些數據的曝光，比如青年失業率統計數據，可能引發基金業界對洩露國家機密的擔憂。此外，沽空特定股票也可能會對發行者造成額外的國家安全風險。

為此我們建議：

- 建立明確的學術研究界限和協議，確保相關人士遵守國家安全法

律之餘，同時又能保護學術和商業自由；為了促進學術界和商界的合作，建議制定既促進研究又保護國家利益的指導方針。

民主思路理事會

召集人：	湯家驊			
聯席召集人（國際）：	龍家麟			
聯席召集人（研究）：	潘學智			
聯席召集人（內務及地區事務）：	黃穎灝			
理事（筆劃序）：	朱柏陵	朴完基	陳之望	陳進雄
	麥慶歡	黃志雄		

《基本法》第二十三條立法建議書委員會

委員（筆劃序）：	朱柏陵	張程琛	梁邵麟	麥慶歡	黃穎灝
	葉浚生	葉澤洪	龍家麟		

關於民主思路

民主思路是一個具使命感和目標為本的智庫，我們期望在一國兩制、港人治港、高度自治的大原則下，爭取民主發展的最大空間。我們相信民主發展需以溫和的態度來進行互信的溝通。為此，民主思路創立一個平台，目標為：

- 以進取的方式，推動溫和路線，在社會開拓新的政治空間；
- 設定議題，建立有系統的論述；
- 透過研究、對話、互動，與各持份者共同確立特區政治、社會、經濟、文化的新思維。
- 透過舉辦不同的活動和計劃，例如香港政治及行政學苑，培養新一代的政治領袖和公共政策制定者。

查詢：	蔡淑汶（總經理）
地址：	香港灣仔軒尼詩道 19-21 號金鐘商業大廈 3 樓
電話：	2509 3131
傳真：	2509 3130
網址：	www.pathofdemocracy.hk