

## 保障國家安全才能實現高度自治 --論基本法二十三條的實施

香港高等法院律師 香港十大傑出青年 黃英豪 (01-10-2002)

特區政府公佈的《基本法》第二十三條（以下簡稱「二十三條」）立法的諮詢文件，在社會上引起了熱烈的討論和關注，這是很正常的現象。政府公佈諮詢文件，目的亦是為了聽取廣大市民的意見。不過，表達意見一定要取態理性務實、擺事實講道理，不能意氣用事，甚至故意混淆視聽，挑動群眾情緒。

### 一、第 23 條的立法理據及意圖

第二十三條包括要禁止的「七宗罪」，分別是叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆、竊取國家機密、外國政治性組織在港進行政治活動及本港政治性組織和外國政治組織建立聯繫。

基本法起草委員會主任委員姬鵬飛在一九九〇年三月二十八日的《基本法》(草案)說明中，解釋了該條的立法意圖：此項規定「對維護國家的主權、統一和領土完整、維護香港的長期穩定和繁榮也是非常必要的」。該條被安置在《基本法》第二章，屬於「中央和特區的關係」範疇，所以說「自行立法」，雖然表達中央政府對特區原有制度的尊重及對「高度自治」原則的堅決貫徹，但並不因此給予特區政府不立法的行事權。

世界上任何國家和地區，即使是標榜民主自由的美國，都有禁止分裂國土、顛覆國家的法例；回歸前的香港亦依循英國的刑事立法，有法例禁止任何攻擊或反對英國女皇或皇室的言論和行爲，法例規定的罪行種類有叛逆或謀反罪、圖謀叛國罪、襲擊女皇罪、煽動罪、煽動性行爲及言論罪、非法藏有煽動性刊物罪等。可以說，維護國家主權安全、領土完整是世界各國通例。

第二十三條亦是基於同樣的理據和「國家安全至高無上」的原則而訂立的。從不同的《基本法》草案版本可以看到，中央政府力圖以中央立法（全國人大通過的《基本法》）和特區立法（即特區自行立法的本地法例），雙管齊下避免香港成爲顛覆中央政府和分裂國家的基地。「一國兩制」的締造者，前國家領導人鄧小平在一九八七年對草委的講話中提到：「中央確實不干預特區具體事務的，也不需要干預。但是，特區是不是也會發生危害國家根本利益的事情呢？……我看沒有這種自我安慰根據。」「中央的政策是不損害香港的利益，也希望香港不會出現損害國家利益和香港利益的事情。」「有些事情，比如九七年後香港有人罵共產黨、罵中國，我們還是允許他罵，但是如果變成行動，要把香港變成一個在民主的幌子下反對大陸的基地，怎麼辦？那就非干預不行。」鄧小平的這些講話內容可理解爲對基本法起草具立法指導意見。

## 二、第 23 條規定的起草過程

香港有少數人士將第二十三條稱為「惡法」，聲稱是一九八九年「六四」後的產物。此說與事實不符。基本法草案通過的前兩個徵求意見稿，實際上是在此之前便已出台的。

第一個徵求意見文本，是一九八八年四月草委全體會議通過，為文本的第二十二條：「香港特別行政區應以法律禁止任何破壞國家統一和顛覆中央人民政府的行動。」

第二個徵求意見文本，是一九八九年一月草委全會通過的第二十三條規定：「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂及竊取國家機密的行為。」為基本法草委於一九九〇年二月，又對上述草案作了修訂，新增了「禁止外國政治性組織在香港進行政治活動」的內容。

正如上述所言，「危害國家安全」是世界各國立法所禁止的。事實上，反對在香港進行危害國家安全的活動，是中國政府一貫方針。早於一九五六年，周恩來總理就向英國政府表明不能將香港變成顛覆中國政府的基地。

## 三、實施第 23 條的立法原則

諮詢文件在落實執行第二十三條的指導原則中已指出：「必須全面落實《基本法》的規定，包括第二十三條訂明必須禁止的行為，以及其他在第三章的有關條文，特別是二十七條及第三十九條；必須全面保障國家的根本利益，即主權、領土完整、統一及國家安全；必須確保落實《基本法》第二十三條本地法例內，所有罪行均適當地盡量清楚和嚴謹訂明，以免產生歧義和抵觸《基本法》所保障的基本權利和自由。」

進行立法，既要符合「一國」的原則，又要充分考慮香港「兩制」的實際情況。香港是國際金融中心、經貿航運中心，華洋雜處，數十萬計來自不同國家的人士在這國際大都會經商、生活，香港傳媒向來百花齊放，充分享有言論和新聞自由。本人認為，在具體立法時可參考英國、美國、加拿大或新加坡等國家相應法例，以確保香港的法例大致符合國際主流國家標準；在有效維護國家安全的前提下，盡量傾向立法寬鬆，確保現時享有的權利和自由不會因此而有所削弱。

法治是香港的重要基石，完成第二十三條的自行立法，令香港的法例更明確清晰，能消除市民的擔憂和顧慮，更能增強港人和國際投資者對香港的信心。國家安全得到法律的保障和維護，特區的高度自治更能全面實現。



(本文已刊載於 2002 年 10 月 1 日之《文匯報》。)