



基本法23條立法符合國際標準



以法論事 梁美芬

近年來，隨着國際形勢急劇演變，科技高速發展，世界各國包括英美等普通法國家紛紛制訂及更新有關國家安全的法律，而關於國家安全的執法行動及立法程序，往往都快速果斷，不能左顧右盼，拖拖拉拉。若說2003年香港市民因為對國家安全概念陌生，又有反中亂港勢力的攻擊抹黑，令23條立法不成功。今天，香港社會已形成立場，應盡快完成23條立法。23條立法除了是履行香港特區的憲制責任，也是追趕世界趨勢，作為國際大都會，香港不應再落後於其他普通法管轄區，應好好制訂維護國家安全的法律，令市民真正無後顧之憂。

Siracusa Principles，在面臨威脅國家安全，包括威脅人民的生命安全、國家的政治獨立領土完整的危險情況時，可以採取措施限制受《公民權利和政治權利國際公約》保障的公民權利。聯合國再次強調，尊重各主權國家的國土完整（Territorial Integrity）。

顯而易見，國際法清晰訂明權利和自由必須規定在合法的邊界裏，個人的自由和權利可在為了保護國家安全、公共安全、公共秩序、公共衛生及道德時而受到必需的限制。普通法亦有無數的案例，訂明一個人行使憲法權利時，包括言論自由、出版自由、集會自由等都不是絕對的。這些個人自由與權利，必須在考慮維護公眾利益的前提下作出平衡。政府與立法機關就是要在考慮各種公眾利益之後，將個人的自由權利與大利益作出平衡，再制定最適合社會的法例。

2015年時，在一個香港著名案例「希慎告城規會」（Hysan Development Co Ltd v Town Planning Board (2016) 19 HKCFAR 372）中，終審法院把普通法通行的相稱性原則（Proportionality Test）羅列清楚，並定出四個步驟，明確了平衡公共利益與個人權利的適用標準。上述案件清晰訂明了普通法法院在審理政府就個人權利作出有所限制的政策時，同樣需要考慮公眾利益，不能只考慮個人權利的行使。

有些抹黑聲音批評「23條立法違反人權」。這些批評並不符合法治精神，也不符合國際慣例。相反，23條立法能更精

晰擬定個人權利與公共利益的平衡，令個人行使權利時更符合法治精神。因為清晰的法律為市民提供了清晰的邊界，讓社會各界安心。一個人生活在社會之中，不能只能顧自我膨脹，而完全不顧他人利益，甚或損害社會公共利益，去損害他人及社會的運作，這種所謂的自由是大眾市民不會容許的，而法律就是保障在這個社會生活的所有市民的權益，這是每個文明社會的共識。

無論國際法、普通法還是成文法都一致維護這種法治精神。法治精神，包括平衡個人權利與公眾利益，不能只講自私自利的個人權利，也要考慮別人的權利。而國家安全是社會重大公眾利益的一種，沒有國，哪有家？看看世界正在發生的兩場地區衝突，已可見一斑。

精準立法，與時俱進

今次就23條立法，既要落實全國人大「528決定」，亦要與香港國安法緊密銜接，相容互補，有效打造完整的維護國家安全法律體系，做到保障人權，守護法治。

23條立法公眾諮詢期剛結束，特區政府在諮詢文件提出的立法建議，比2003年的版本更加全面精準，補充了2003年版本的不足，並充分考慮了香港國安法及「528決定」的內容，在吸收了2003年的經驗後，充分考慮了過去20年間世界大局變化及科技的發展，更符合現實需要的立法方向。

本人認為，23條立法可不需重複香港國安法已涵蓋的幾大罪行，包括分裂

國家、顛覆國家政權、恐怖活動和勾結外國或者境外勢力危害國家安全等等，但是在23條所列七項罪行中未完成的部分，香港特區自行立法禁止相關行為是責無旁貸的。

在編織國家安全網的時候，大家必須意識到科技發展一日千里，2024年今天國家面對的國家安全威脅種類與1990年基本法通過的時候不能同日而語。2003年特區政府就23條立法的版本有部分已不足應付今天的威脅，因此，今次23條的立法內容不必局限於2003年的版本。

在今次的諮詢文件中，政府清晰提到了國際法原則和國際慣例。這個做法非常可取。我贊同本次23條立法要考慮域外效力，因為這在國際上相當普遍。包括英美等普通法國家，他們對本國公民在境外實施的危害國家安全的犯罪行為都可以實施管轄。香港可參考其他普通法國家的做法。

就公共利益答辯是否需要用成文法例方式規定的討論，我認為要看公眾利益的凌駕性原則及以成文方式是否能盡數羅列在內，若牽涉不能盡數羅列在內的情況，可以引用普通法判例原則處理。普通法法院在審理何為以公共利益理由豁免的情況是十分有經驗的，成熟的案例亦有很多，比如當事人已採取適當的方式（Due Care）去阻止危害國家安全罪行發生，就可以作為一個抗辯理由。相關的案例在普通法中非常豐富，成文條例未必能盡列，必須具體案件具體分析（Case by Case）。

至於一些被視為比較晦澀的法律（諮詢文件第三章）概念，如隱匿叛國、非法操練、煽惑叛變、煽惑離叛、煽動意圖等的適用細節，屬於刑法上的不同罪行。任何案件到了真正訴訟時都會有很多不同的細節，需要由專門人士處理，比如律師和法官去處理更加恰當。向公眾解說時切忌出現「越解釋越困難，越解釋越混亂」的情況，引起不必要的混淆。

諮詢方式方法因地制宜

諮詢文件提出以「公職人員」取代「公務人員」，我非常同意，公職人員應包括政府外判的重大項目或專案承包商，例如有機會接觸選舉的技術管理的承包商等。

本人在城市大學教授法律系本科碩士與博士生憲法和基本法30年，曾經擔任直選立法會議員13年。兩種經歷告訴我，不宜將學術理論及晦澀的法律概念帶進社區討論，例如一些國際法及刑法適用原則，包括什麼是屬地管轄、屬人管轄、保護管轄（見諮詢文件8.2）。我認為，這些法律上深奧的概念與內容，並不應該以學術理論方式深入介紹。

結語

23條立法已醞釀了20多年，今天，香港終於要完成23條立法這個歷史任務和憲制責任。我們不僅要立法，還要充滿信心地立法，上下一心，團結一致向國際社會說好「一國兩制」故事及香港故事。

全國人大常委會香港基本法委員會委員、香港立法會議員

預算案助香港高質量發展



港事港心 涂輝龍

在香港逐步擺脫疫情影響，迎來整體性復甦，在進入由治及興的新形勢下，財政司司長陳茂波日前公布以「堅定信心、抓緊機遇、推動高質量發展」為主題的2024至2025年度財政預算案。筆者認為，在地緣政治局勢不明朗和高息環境影響下，預算案立足當前，謀劃長遠，在着眼把握國家戰略機遇，力促香港全面融入國家發展大局，助力香港高質量發展的同時，聚焦經濟民生，在招商引才、創科發展、物業政策、綠色理念、數字經濟等方面提出不同措施，回應市民關切，展現了「愛國者治港」新氣象，顯示出管治團隊新擔當。

發展是香港的立身所在，也是解決香港各種問題的金鑰匙。只有在國家發展大局中找準定位，香港才能培育新優勢、發揮新作用、實現新發展。預算案積極作為，不斷增強發展動能，對接國家「十四五」規劃、粵港澳大灣區建設，力促香港融入國家發展大局。尤其在涉及貫徹綠色發展和數字經濟方面時大筆落墨，積極發展創科、金融等領域，將香港打造成為大灣區國際科技創新中心的重要引擎。

此外，預算案也提出將香港建設成為跨國供應鏈管理中心，為內地企業「走出去」，參與全球競爭提供服務，研究設立單一窗口，為相關企業提供一站式服務，加大力度吸引內地生產企業來港開設管理離岸貿易的總部，進一步鞏固香港作為國

際金融中心的地位，發揮獨特優勢，更好地融入國家發展。

香港是眾所周知的國際金融、貿易、航運中心，但國際化地位背後，產業高度集中在以金融、房地產、航運、旅遊為代表的綜合性服務行業，是全球服務業主導程度最高的經濟體之一。而土地短缺、房價高企、貧富差距過大、青年一代「上車難」，也一直是長期困擾香港社會的「老大難」問題。

穩定是發展的前提，本屆政府上任後指出，解決「住」的問題，是施政的重中之重。因此，預算案在涉及住的問題上大刀闊斧，用較大篇幅解決市民熱切關注的民生問題，回應市民期盼。包括撤銷全部「辣招」；金管局也公布暫停壓力測試要求及放寬按揭以及下年度賣地按市況決定推地量和速度等。上述措施有助於穩定市場信心，減輕市民置業換樓的負擔，也反映出政府積極破解難題，展示政府團隊強烈的擔當精神。

民生無小事。關注民生一直是本屆政府努力不懈的目標之一。預算案在推動基層醫療、強化扶老助弱、紓貧解困等方面亦不遺餘力，包括向領取社會保障金的合資格人士，發放金額相當於半個月的綜援金，高齡津貼、長者生活津貼或傷殘津貼，以及為在職家庭津貼計劃作出相若安排，涉及額外開支合共約30億元；增加長者社區醫療券、長者院舍券等。在政府財政面臨壓力的情況下，仍兼顧到各個階層的實際需要，致力讓全體市民共享香港經濟發展的成果。

全國政協委員、香港各界文化促進會主席

美英「同步抹黑」暴露「同步雙標」

新聞背後 卓銘

基本法23條立法諮詢期於前日結束，就在同一天，美國國務院與英國外相相繼發表聲明，對23條立法橫加抹黑，美國稱23條可被用於所謂的「跨國鎮壓行動」，恐嚇或限制美國公民的自由；英國則謂23條廣泛定義「國家秘密」，國際組織在港工作可能被貼上「外國干預」標籤云云。由全世界最擅長「長臂管轄」的美國、以及剛剛把「外國干預」罪列入國安法例的英國來批評23條立法，就算不說其厚顏無恥，也只能說是貽笑大方，這種打着「自由旗幟」的政治抹黑，唯一的效果就是將美英自身的雙重標準表露無遺，讓世人又一次得見其虛偽的一面。

美國國務院發言人米勒所謂憂慮香港特區政府會利用23條進行跨國鎮壓，恐嚇和限制美國公民和居民的言論自由，不得不說有點以小人之心度君子之腹的意味。畢竟港人還對去年由美國反華議員起草的《香港制裁法》記憶猶新，這部法案可非一般的通用性法律，而是直接指明道姓要制裁49名香港特區官員、法官、檢控人員等。

站在美國檢視23條立法的標準上，美《香港制裁法》可不是「憂慮」這麼簡單，而是實打實地在恐嚇其他國家或地區的官員以至法官，現在美國倒好意思拿此批評23條？就算沒有《香港制裁法》，美國長年以來的全球監控計劃，大至國家領導人、小至一般市民，都在美國政府監視和竊聽威脅之下，23條與

之相比，簡直小巫見大巫。美國上月接連空襲也門、敘利亞、伊拉克，更是名副其實的「跨國鎮壓」。「跨國鎮壓」的帽子，還是給美國自己戴再合適不過。

更不要提美國還有大量國家安全方面的法律，自身國家安全立法密不透風、嚴厲苛刻。20多部國安法律無所不包，刑責更高至死刑，論數量，是香港的十多倍；論嚴苛程度，也非香港國安法和23條立法所能比擬。嚴格來說，要表達憂慮的理應是香港，哪輪得到美國先行告狀？

英國外相卡梅倫也不遑多讓，除了一如既往拿出《中英聯合聲明》說事，又稱23條立法使用廣義的「國家秘密」一詞，遏制言論和新聞自由；新增的「境外干預」罪定義模糊，會令國際組織在港工作被貼上「外國干預」標籤云云。

「港澳平」道出外力醜態嘴臉

卡梅倫是失憶了還是有短暫記憶障礙？英國去年的新國家安全法案才將「外國干預」列為刑事罪行，而且定義上也不見得清晰到哪裏去。只要國務大臣「合理地相信」任何人可能涉及「外國勢力威脅行為」，便可向法院申請拘捕令，並將之禁閉於居所方圓200哩內任何地方長達五年之久。而被禁閉者除了不能使用銀行服務、包括電腦、手機在內在有任何電子器材，也不可跟指定人士聯絡。

「拘留程序不明確、缺乏司法監督機制、沒有獨立機制」，這些是卡梅倫對23條立法批評，但不知道的人，可能還以為

卡梅倫說的是英國的新國安法。

其實美英過去訂立國安法例，何曾問過其他國家或地區的意見？香港就23條立法，最有發言權的自然是一眾在香港生活營商的人。保安局昨日公布諮詢期間，接獲超過13000份意見，近99%支持立法及提出正面意見；香港美國商會早前發表年度調查報告，指出近八成會員無計劃在未來3年將總部撤離香港。

昨日新華社刊發「港澳平」題為《公眾諮詢匯聚盡快完成23條立法的強大民意》的文章，指出整個公眾諮詢過程的三個特點，第一是這是一次公開透明、高質高效的公眾諮詢；第二是香港社會進一步形成23條立法必須立、盡快立的共識；第三是反中亂港分子和各種外部勢力的干預阻撓只能自暴其醜、徒勞無功。

就如「港澳平」所言，那些反中亂港分子和各種外部勢力的鼓噪不僅得不到香港社會和國際上正義力量的響應，而且更加激起香港社會對其的同仇敵愾，更加增強國際上正義力量對盡快完成23條立法的理解支持。外交部駐港公署發言人亦指出，美國的所作所為，歸結一句話就是見不得香港安全，見不得香港好；而英國對回歸後的香港無主權、無治權、也無監督權。其政客和媒體固守對華對港偏見，認為本國涉及國家安全的法律覆蓋範圍之廣、規管之嚴天經地義，卻執念於用「灰色濾鏡」解讀基本法第23條立法，刻意將國家安全與權利自由對立，以提交意見之名行詆毀中傷之實，別有用心、虛偽雙標。

美奉行「叢林法則」終將反噬自身



知微篇 周八駿

不久前，美國參議院通過總統拜登提名坎貝爾（Kurt Campbell）出任常務副國務卿的任命。國際時事評論普遍認為，這表明拜登在其餘下不足一年任期將繼續貫徹遏制中國的戰略方針。

拜登是2021年1月20日就任美國第46任總統的。之前14天，2021年1月6日，已獲拜登任命為美國國家安全委員會印太事務協調官員的坎貝爾，在卡內基國際和平基金會發表演講稱，美國需要加強參與亞洲經濟，這是未來一年美國在該地區政策的決定性的一部分。2022年1月10日，他在戰略與國際研究中心再發表演講稱，印太地區是世界上最有可能是「戰略意外

（Strategic Surprise）的地方。儘管他表示美國不尋求「主宰」美中互動，但他強調，在印太地區，美國需要與中國謀求共存。

如何與中國共存？美國國務卿布林肯和總統國家安全事務助理沙利文鼓吹為美中激烈競爭設置「護欄」。表面看是為了避免美中激烈競爭走向對抗和衝突，其實，與金德伯格（Charles Kindleberger）提出的「支配」（Dominance）和「領導」（Leadership）概念相似，要求中國服從美國所設置的兩國關係規則。中國當然就不就範。

如何制訂讓中國願意遵守的「護欄」，美國束手無策。從2021年1月到2023年10月，中美關係不斷惡化。

2023年11月，中美兩國元首在舊金山會晤，兩國關係呈現止跌回穩的明顯徵兆。中方歸納為，兩國元首提出「舊金山願

景」。

關於「舊金山願景」，中國外交部關於2024年1月26至27日中共中央政治局委員、中央外辦主任王毅同美國總統國家安全事務助理沙利文在泰國曼谷舉行戰略溝通的簡報稱——兩國元首將保持經常性聯繫，對雙邊關係進行戰略引領；推進中美各領域各層級交往，用好目前的戰略溝通渠道以及外交、兩軍、經濟、金融、商務、氣候變化等領域一系列對話磋商機制；繼續就中美關係指導原則開展討論；近期啟動中美禁毒合作工作組；今年春天舉行中美人工智能政府間對話機制首次會議；採取進一步措施，擴大兩國人文交流。

我理解「舊金山願景」包括兩方面。其一，在中美兩國元首戰略引領下，雙方展開和保持務實交往。其二，雙方「繼續就中美關係指導原則開展討論」。美方必須從切實改善和推進中美關係出發，在實施一系列加強雙邊對話磋商和合作的基礎上，確定中美關係指導原則即設置雙邊對等的「護欄」，而不是把符合美國利益的單邊「護欄」強加中國。

必須重視的是，美方至今沒有在其相關新聞稿中提及「舊金山願景」。白宮關於王毅與沙利文曼谷會晤的新聞稿在涉台問題上，重彈台海必須和平與穩定之老調，不提拜登一再承諾的美方不支持「台獨」。白宮新聞稿也不提「繼續就中美關係指導原則開展討論」，不提「雙方同意就國家安全和經濟活動之間的邊界進行進一步討論」，依舊只是籠統稱呼望美中競爭避免對抗和衝突。

與此同時，拜登內閣重要成員如沙利文和商務部長雷蒙多繼續稱中國是美國的最大對手。尤其，2024年1月30日，沙利文出席美國重要智庫「外交關係協會」的活動，在演講時首度公開指責中國支持俄

羅斯「侵略」烏克蘭；在互動環節指責中國企業幫助俄羅斯重建國防工業。緊接著，2024年2月16日，布林肯出席第60屆慕尼黑安全會議期間與王毅會晤時，當面對我國作同樣指責。關於這一點，美國國務院新聞稿向全世界公布。

這是十分惡劣的指控。中國外交部關於王毅與布林肯在慕安會期間會晤的新聞稿，置之不理。參與王毅沙利文會晤的中國外交部官員則以向傳媒通報方式，嚴詞拒絕美方無理攻擊。

布林肯在慕安會上談中美關係時又一次引用西方俚語「如果你不坐在餐桌上，你就會出現在菜單上」。他上一次引用這一俚語是2022年1月24日以視頻方式參加一個論壇討論，同樣談美中關係。時間流逝，但拜登政府對待我們中國依舊是「叢林法則」。

資深評論員、博士