

# 立法會

## Legislative Council

立法會CB(2)1560/02-03號文件  
(此份會議紀要業經政府當局審閱)

檔 號：CB2/PL/AJLS+SE

### 保安事務委員會和 司法及法律事務委員會聯席會議紀要

日 期：2003年1月7日(星期二)  
時 間：下午4時30分  
地 點：立法會會議廳

出席委員：保安事務委員會

- 劉江華議員(主席)
- \* 涂謹申議員(副主席)
- \* 何俊仁議員
- 呂明華議員, JP
- 周梁淑怡議員, GBS, JP
- 張文光議員
- 黃宏發議員, JP
- 黃容根議員
- 楊孝華議員, JP
- \* 劉漢銓議員, GBS, JP
- 麥國風議員
- \* 余若薇議員, SC, JP

#### 司法及法律事務委員會

- ◆ 吳靄儀議員(主席)
- 曾鈺成議員, GBS, JP (副主席)
- 李柱銘議員, SC, JP
- 陳鑑林議員, JP
- 劉健儀議員, JP
- 劉慧卿議員, JP
- 譚耀宗議員, GBS, JP

其他出席議員：朱幼麟議員, JP

**缺席委員** : 保安事務委員會

葉國謙議員, JP

\* 亦為司法及法律事務委員會委員

◆ 亦為保安事務委員會委員

**出席公職人員** : 保安局局長  
葉劉淑儀女士, GBS, JP

法律政策專員  
區義國先生, BBS, JP

副法律政策專員  
歐禮義先生

警務處高級助理處長  
周富祥先生

警務處助理處長  
盧奕基先生

保安局首席助理秘書長  
黃宗殷先生

高級政府律師  
尹平笑小姐

**列席秘書** : 總主任(2)1  
湯李燕屏女士

**列席職員** : 法律顧問  
馬耀添先生, JP

助理法律顧問1  
黃思敏女士

高級主任(2)5  
林培生先生

---

經辦人／部門

## **I. 選舉主席**

劉江華議員當選是次聯席會議的主席。

## II. 實施《基本法》第二十三條的諮詢文件

(實施《基本法》第二十三條的諮詢文件、立法會CB(2)686/02-03(03)、CB(2)744/02-03(01)、CB(2)793/02-03(01)及(02)、CB(2)814/02-03(01)、LS6/02-03及LS34/02-03號文件)

2. 委員察悉政府當局在會議席上提交，就涂謹申議員於2002年12月4日所提問題作出的第二批回覆。

(會後補註：在會議席上提交的上述文件已於2003年1月8日隨立法會CB(2)839/02-03號文件送交委員參閱。)

3. 委員同意以立法會秘書處法律事務部所擬備有關“和實施《基本法》第二十三條的建議有關的現行法例”的文件(下稱“法律事務部文件”)，作為進行討論的依據。

法律顧問

4. 法律顧問簡介法律事務部文件的內容，並請議員注意在2002年10月發出該文件後，兩個事務委員會曾舉行一連串會議，聽取公眾對諮詢文件所載建議的意見。涂謹申議員要求法律顧問因應各界所提出的意見及過去數個月的事態發展，更新該文件所載的觀察所得。

5. 吳靄儀議員表示，由於現時已訂有實施《基本法》第二十三條的法例，諮詢文件所載建議涉及進一步制定法例的工作。她認為政府當局應就諮詢文件所載每項建議，解釋現行法例的不足之處。她詢問何者構成有關叛國的建議所述的“強迫”、“強制手段”、“恐嚇”或“威嚇”，以及會否在法例條文中採用現代用語而非此等過時字眼。

6. 保安局局長回應時表示，有關叛國的建議旨在禁止諮詢文件第2.8段所載的作為。“強迫”、“強制手段”、“恐嚇”等字眼是普通法的用語，在不少國家的反恐怖主義法例中亦有加以採用。“威嚇”一詞是相對上較為過時的字眼，政府當局可考慮在法例條文中採用較現代的用語。她強調，諮詢文件建議，在香港回歸後的憲制情況下，保護君主個人的概念已不再合適，因此應該刪除。此舉反映政府當局已採納香港大律師公會(下稱“大律師公會”)於2002年7月提交的意見書所載的建議。

7. 涂謹申議員要求政府當局解釋何種作為或騷亂構成意圖推翻中華人民共和國政府(下稱“中國政府”)，或以武力或強制手段強迫中國政府改變其政策或措施。

8. 保安局局長提述諮詢文件第2.8段，並答稱倘任何人基於該段所述的其中一項意圖而“與外國人聯手發動戰爭”，即屬觸犯叛國罪。因此，有關罪行的涵蓋範圍相當狹窄。輕微騷亂將不會構成叛國罪。需要注意的是，其他國家如英國、加拿大、澳洲、德國、法國及日本的相關法例亦訂有類似條文。她表示政府當局樂意考慮在法例條文中採用較現代的用語，但卻不可能列出構成叛國罪的所有作為。

9. 涂謹申議員表示，諮詢文件第2.8段所載建議的涵蓋範圍，遠較現行法例所訂叛逆性質的罪行的涵蓋範圍廣泛。他關注到有外國人參與的輕微騷亂，可能會構成與外國人聯手，意圖向中國政府作出恐嚇或威嚇的行為。他指出，大律師公會曾建議把戰爭局限於武裝衝突。他詢問政府當局是否仍然堅持其在諮詢文件第2.8段提出的建議。

10. 保安局局長提述諮詢文件的註17，並回應謂根據普通法，“戰爭”一詞的涵義並不限於國際法所指的真正“戰爭”，還包括任何可預見的騷亂。此種騷亂由相當數目的人發動，且基於某種廣泛而非私人的目的。因此，此處所述的“戰爭”並不包括輕微騷亂。

11. 法律政策專員補充，在研究諮詢文件第2.8段所載的建議時，不應單單着眼於《刑事罪行條例》第2條所訂的叛逆罪行，而應同時研究同一條例第3條所訂的叛逆性質的罪行。他表示，現行叛國法例的涵蓋範圍非常廣泛，諮詢文件所載建議則旨在將之收窄。現行法例訂明，任何人意圖達到《刑事罪行條例》第3條所載任何目的，並表明該項意圖，即屬觸犯叛逆性質的罪行。諮詢文件第2.8段則建議，任何人只會在實際上與外國人聯手發動戰爭，以達到該段所述任何一項意圖時，才屬觸犯叛國罪。因此，諮詢文件所載建議已將有關準則大為提高。一般騷亂或暴亂將不會構成叛國行為。

12. 涂謹申議員認為當局應就諮詢文件第2.8段所載建議，與現行法例所訂的叛逆罪作一比較。他表示，諮詢文件第2.8(二)、(三)及(四)段所載罪行的嚴重程度，遠較諮詢文件第2.8(一)段所述罪行輕微。他詢問，第2.8(二)、(三)及(四)段所載罪行可否根據一般刑事罪行的方式處理。

13. 保安局局長回應時表示，除了須具有諮詢文件第2.8段所述意圖外，與外國人聯手發動戰爭亦是構成叛國罪的所需元素。她強調，叛國罪所針對的是危害國家安全的作為。法律政策專員補充，利用外國武裝部隊強迫國家政府改變其政策，是一項嚴重罪行。

14. 吳靄儀議員對於諮詢文件註17所載有關戰爭的含義，以及諮詢文件第2.12段所載關於非暴力攻擊的建議表示關注。她認為政府當局應解釋“發動戰爭”及“與外國人聯手”的涵蓋範圍為何。

15. 保安局局長回應時表示，普通法中有關如何詮釋“發動戰爭”的法學理據甚多。她提述諮詢文件第2.9段，並表示當局建議按照“受外國政府指揮和控制或並非以中國為基地的武裝部隊”的原則，對“外國人”一詞作出界定。

16. 法律政策專員補充，就如何詮釋“發動戰爭”一語提供指引的案例數目眾多，如在即將制定的法例中採用該語，法庭在作出詮釋時將會考慮普通法中有關此方面的法學理據。他補充，“武力”、“強制手段”、“恐嚇”及“威嚇”等用語均為英語中的常見字眼，在沒有任何相關案例的情況下，將由法庭根據字典所載的一般定義作出解釋。

17. 吳靄儀議員認為政府當局應解釋何種作為會構成“發動戰爭”，而非要求公眾研究大量可能有助瞭解該用語涵義的法學理據。她詢問叛國罪的涵蓋範圍可否只限於協助正式宣布的戰事中，或與國家發生而已有足夠報道的武裝衝突中的公敵。

18. 保安局局長回應時表示，只要回看現代歷史，當可發現有不少戰爭均非正式宣布的戰事。因此，按照大律師公會的建議，把“戰爭”的涵義縮窄為公開宣布的戰事，以今時今日的情況而言實非恰當之舉。法律政策專員補充，有關叛國的建議旨在處理涉及發動戰爭，以防止中國政府行使其合法權力的嚴重行為。因此，一般示威及遊行活動將不在“發動戰爭”的涵義範圍內。

19. 吳靄儀議員質疑政府當局如不能就“與外國人聯手發動戰爭”的涵義作出充分的解釋，如何能要求立法會將其有關叛國的建議制定成為法例。

20. 保安局局長回應時表示，政府當局在考慮於諮詢過程中接獲的意見後，可能會修訂其建議。因此，諮詢文件所採用的語句及用詞可能有變。她強調，政府當局樂意考慮就諮詢文件所載建議提出的意見。法律政策專員補充，在提交法例草稿前將難以詳細探討政府當局提出的建議。吳靄儀議員強調，在考慮是否支持某項建議前，必須理解該項建議的內容。李柱銘議員認為主要問題在於當局沒有發表列明法例條文草稿的白紙條例草案。

21. 張文光議員表示，雖然就“外國人”一詞所作界定相對上較為清晰，但不少人均關注到“發動戰爭”的擬議定義過寬，而且並不恰當。他認為政府當局應考慮香港律師會的建議，以普遍被採納的涵義作為戰爭的定義，例如大致上將之界定為“當兩國之間的分歧令雙方要訴諸武力；或令單方施以暴力行為，而另一方則視之為和平的破壞，雙方便進入戰爭狀態。在此情況下，交戰雙方均會向對方施以受限制的暴力，直至一方願意接受敵方願意給予的條件”。

22. 保安局局長回應時表示，政府當局認為戰爭所指的是大型武裝衝突，而非一般騷亂，因此不應將該詞局限於正式宣布的戰事。她重申，普通法中有關如何詮釋“發動戰爭”的法學理據甚多。

23. 法律政策專員補充，雖然若干國家曾發表一或兩份法律改革報告書，建議把叛國行為限於戰爭期間的所作所為，但此等國家均未有實施該項建議。根據其他普通法適用地區的一貫做法，叛國罪涵蓋於任何時間為推翻政府而發動戰爭的行為。因此，政府當局就叛國提出的建議，實與其他普通法適用地區的做法一致。他補充，外國武裝部隊可無須正式宣戰或實際發動侵略行動而攻擊任何國家。任何人如鼓動外國武裝部隊入侵國家，不管有否正式宣布展開戰爭，也屬於嚴重的罪行。

24. 李柱銘議員提述諮詢文件第2.7段，並表示律師通常將“意指”(“held”)一詞詮釋為“法院裁定”(“held by a court”)。他質疑諮詢文件的註17何以未有提述任何法庭判決。

25. 法律政策專員回應時表示，諮詢文件註17所載資料是從英格蘭法律委員會報告引述出來。該報告把 **Kenny's Outlines of Criminal Law**(第19版，1966年)所作說明，視為根據判例法就“發動戰爭”作出的最佳說明。

26. 劉慧卿議員詢問，政府當局將如何研究及分析所接獲有關諮詢文件所載建議的逾90 000份意見書。

27. 保安局局長回應時表示，所接獲的大部分意見書僅屬表明立場，而並未對諮詢文件所載的具體建議提出任何意見。所接獲的具體意見或建議，主要由專業團體及擔心可能會受到諮詢文件所載建議影響的界別提交。在過去3個月來，政府當局一直在分析所接獲的意見書，並研究如何解決所提出的關注事項。當局希望在2003年1月內完成研究及分析所接獲的所有意見書的工作，並就此發表報告。

28. 劉慧卿議員關注到叛國罪包括協助交戰的公敵及非暴力威脅，其涵蓋範圍極之廣泛。她詢問是否可豁免不涉及使用武力的作為，使之不構成叛國罪。

29. 保安局局長回應時表示，政府當局並未建議將非暴力作為納入“發動戰爭”的範圍。諮詢文件第2.12段僅指出，如非暴力攻擊(例如電子破壞活動)是境外部隊為對國家發動戰爭或入侵國家領土所策劃的整體行動的一部分，有關攻擊便受到諮詢文件第2.8及2.9段建議的罪行所涵蓋。

30. 法律政策專員補充，擬議的叛國罪可分為3個主要類別，它們分別是向國家發動戰爭、鼓動外國人入侵國家及協助交戰的公敵。他告知議員，發動戰爭涉及暴力。鼓動外國人入侵國家的作為亦涉及鼓動他人作出暴力行為。雖然協助交戰的公敵未必涉及暴力，但卻涉及協助敵人入侵國家。因此，擬議的叛國罪均直接或間接與暴力有關。

31. 對於諮詢文件第2.10段最後一句，即“任何助長敵方勢力或削弱自己國家抵禦敵人能力的行為，均屬協助公敵行為”的建議、叛國罪的擬議域外適用範圍，以及叛國罪將適用於所有自願在香港特別行政區(下稱“香港特區”)的人的建議結合產生的效果，何俊仁議員表示關注。他表示屬於香港特區永久性居民的非中國籍人士在其國家與中國開戰時，可能會因為履行其作為該國公民的義務(例如交稅)，而觸犯作出助長敵方勢力的作為的罪行。

32. 保安局局長回應時表示，其他司法管轄區所訂有關叛國的法例中，普遍均載有關於“協助交戰的公敵”的概念。她表示，澳洲相關法例中就叛國行為作出的界定，便載有“基於協助敵人的意圖而以任何方式提供協助”的元素。美國的相關法例亦載有“協助或給予援助”(“aid or comfort”)之語。何俊仁議員表示，參考外地例子的做法未必恰當，因為該等地方均訂有不少制衡措施。

33. 保安局局長表示，諮詢文件中有關叛國罪將適用於所有自願在香港特區的人的建議，僅指該等人士在香港特區境內作出的作為。叛國罪的擬議域外適用範圍只適用於香港特區永久性居民。

34. 何俊仁議員表示，不少在海外居住的香港特區永久性居民均不知道他們會受到叛國罪的擬議域外適用範圍所影響。他認為政府當局亦應徵詢他們的意見。

保安局局長回應時表示，叛國罪的擬議域外適用範圍旨在處理香港居民前往另一地方(例如澳門)，並在該處作出叛逆行為(如協助公敵)的情況。鑒於規定此條文適用於所有香港居民將導致其適用範圍過於廣泛，政府當局建議規定此條文的域外適用範圍只適用於香港特區永久性居民。

35. 何俊仁議員表示，應根據有關叛國的法律還是其他本地法例檢控在香港居住的外國國民，實成疑問。保安局局長回應時表示，政府當局察悉有關的關注事項，並會研究此問題。

36. 涂謹申議員詢問可否把“戰爭”一詞局限於國際武裝衝突。

37. 保安局局長強調，政府當局的用意是僅以“戰爭”一詞，涵蓋國際法中有關“戰爭”的概念所包括的作為。該詞並非指可以按照《公安條例》處理的公安事宜。政府當局在草擬有關法例的過程中會考慮議員的意見。

38. 涂謹申議員詢問諮詢文件註17的涵義為何。法律政策專員回應時表示，普通法中“發動戰爭”一語的涵義，並不局限於國際法中的真正“戰爭”。他補充，在過往若干先例中，曾有政府在未有發生國際法所指的“戰爭”的情況下被外國軍隊推翻。

39. 吳靄儀議員表示，不少組織及個別人士均反對擬議的隱匿叛國罪行。她詢問政府當局會否考慮撤回訂定該項罪行的建議。主席建議在稍後討論法律事務部文件的有關部分時才處理此問題。

40. 涂謹申議員詢問諮詢文件第2.9段所載“外國人”一詞，是否包括以台灣為基地的武裝部隊。

41. 保安局局長回應時表示，由於台灣是中國的一部分，該詞並不包括上述武裝部隊。關於涂謹申議員就諮詢文件中處理與台灣聯手的部分所提出的查詢，保安局局長回應時表示她需要一些時間研究此問題。

政府當局

42. 涂謹申議員詢問政府當局是否擬以諮詢文件註18所述的“國家機構”，涵蓋法律事務部文件第1頁初步觀察所得一欄中(a)至(g)項所列，根據《中華人民共和國憲法》成立的國家機構。

43. 保安局局長回應時表示，按照政府當局的原意，“國家機構”包括全國人民代表大會、國務院、最高

人民法院及最高人民檢察院。然而，政府當局對此並無任何定見，並歡迎議員就此提出意見。

44. 張文光議員詢問“國家機構”一詞是否一如法律事務部文件初步觀察所得一欄中(b)項所載，同時包括中華人民共和國主席。保安局局長回應時表示，政府當局並無此意，因為保護中華人民共和國主席的事宜可由現行法例加以處理。

45. 張文光議員詢問是否容許在本地法例中就“國家機構”一詞訂定和《中華人民共和國憲法》所訂的有所不同的定義。保安局局長回應時表示，有關叛國罪的建議所指的並非“國家機構”，而是“中國政府”。

46. 張文光議員詢問是否容許地方政府在其地方法例中自行訂定有關“中國政府”的定義。

47. 法律政策專員回應時表示，由於《基本法》第二十三條沒有規定香港特區立法保障法律事務部文件初步觀察所得一欄中(a)至(g)項所列的所有機構，因此即使政府當局的建議並未涵蓋所有該等機構亦不成問題。

48. 保安局局長表示，立法實施《基本法》第二十三條的目的並不在於就“國家機構”一詞作出界定，而是保障國家安全。政府當局的建議應足以保障最重要的國家機構，進而保障國家安全。因此並不存在立法重新界定《中華人民共和國憲法》所訂“國家機構”一詞的問題。

49. 張文光議員詢問諮詢文件第2.8段所述的“中國政府”的涵義為何。保安局局長提述有關“政府當局就2002年10月21日聯席會議席上提出的事項的回應”的文件，並答稱“中國政府”一詞是代表中央人民政府及其他根據《中華人民共和國憲法》成立的國家機構這個整體概念。“政府”一詞的意義應從整體的角度來考慮，而非解釋為某一個人或一組人。

50. 余若薇議員詢問最高人民法院及最高人民檢察院所指的是人(例如法官)，還是僅指有關的建築物。

51. 保安局局長回應時表示，最高人民法院及最高人民檢察院所指的是有關的機構，當中包括擔當官方職務的人。

52. 余若薇議員表示，除國際法所指的真正“戰爭”外，現行本地法例已足以處理發生騷亂的情況。她詢問為何有需要另行訂定有關“發動戰爭”的條文。

53. 保安局局長回應時表示，有關叛國的建議並非針對可由《公安條例》處理的騷亂，而是性質極為嚴重及範圍廣泛的騷亂。法律政策專員補充，建議根據叛國法例作出禁制的大部分活動，將同時構成其他罪行。問題是如何將某項罪行歸類為危害國家安全的罪行。政府當局建議以“發動戰爭”作為就該項罪行作出分類的準則，是已為其他普通法適用地區廣泛採納的適當做法。

### III. 下次會議的日期

54. 委員察悉下次聯席會議訂於2003年1月17日(星期五)上午8時30分舉行。

55. 會議於下午6時35分結束。

立法會秘書處  
議會事務部2  
2003年3月21日