

三、香港「基本法」23 條立法觀察

佛光大學社會學暨社會工作學系副教授鄭祖邦主稿

- 香港「基本法」23 條立法延續 2019 年以來，中共將「反送中運動」視為「反中亂港」、「顏色革命」的基調，以國家安全為名，將香港內部社會動盪歸責於虛擬的敵人或境外勢力，以正當化政權自身的各種統治措施。
- 「23 條」立法意在完成香港的「第二次回歸」，使香港的法制與中國一體化。其內涵包括主權凌駕一切，國家安全凌駕市民權利自由，行政、執法機關以國安為名可不擇手段，且將不受到法庭或立法會的制約。
- 「基本法」23 條的立法內容是一種懷疑所有外來者，與所有外人為敵的態度，勢必讓香港在對外聯繫上更陷入孤立和衰退。

(一) 前言

當前香港「基本法」23 條的立法，就立法過程、立法內容以及最終立法完成後的法律效果，無論在哪一個面向都表明了北京政府正在更積極地將香港與中國一體化。香港特首李家超於今年 1 月初就表示，要全速進行「基本法」23 條的審議並完成立法程序。2 月 28 日結束了為期一個月向公眾的立法諮詢，根據港府保安局公布的諮詢結果，共收到 13,147 份意見，近 99% 支持及提出正面意見；而反對意見只有 93 份，僅占 0.72%。其中有超過 10 份反對意見是來自所謂境外反中組織，及因國家安全相關案件被關押在獄中的人士。

3 月初，中國國務院副總理丁薛祥也敦促香港，迅速完成「23 條」立法。3 月 13 日，香港立法會法案委員會表示，僅僅用了 39 小時完成了「基本法」23 條相關草案的逐條審議，且連夜提出 40 條修訂並進行審議，14 日中午通過了「23 條」的修改條例¹。

法案 3 月 23 日生效實施，在香港公民社會所有反對聲音被壓制以及立法會這些「愛國者」的努力之下，「23 條」的立法過程宛如

¹ 香港立法會已於 3 月 20 日三讀後全票通過「維護國家安全條例」草案，完成港「基本法」第 23 條立法。

中國人民大會上「零反對」的立法場景。

(二) 繼國安法後進行「基本法」23 條立法理由

就官方的宣稱來看，「23 條」盡速立法的必要性不外乎下列說詞：外部勢力和本地恐怖主義的威脅依然存在，國家安全是一個國家生存和發展的基本前提。立法會主席梁君彥也公開表示，立法有必要性和急切性，應合力盡快堵塞國家安全缺口，按議事規則，今日（3 月 8 日）召開立法會會議，以盡快履行「基本法」23 條立法的憲制責任。基本上，這樣的心態延續了 2019 年以來將反送中運動視為「反中亂港」、「顏色革命」的基調，從 2020 年開始，通過制定「國安法」、「完善」選舉制度，一系列措施來確保愛國者治港、穩定香港社會秩序、重塑香港政治格局。所有這些措施都與中國對內統治的方式如出一轍，以國家安全為名將中國或香港內部社會動盪歸責於虛擬的敵人或境外勢力，以正當化政權自身的各種統治措施。

就「基本法」23 條的相關細則和罰則來看，其中涉叛國罪可判終身監禁，知情不報可被判 14 年。「23 條」立法完全是與中國的法律接軌，從根本上改變普通法的制度。有論者針對這樣的發展就提出，「23 條」立法是要進行香港的「第二次回歸」，也就是將香港的法制進一步與中國一體化。

中共黨校中央民族大學副校長強世功，長期擔任港澳辦的法律智囊就曾提出，中央很多治港政策受「高度自治」所限，需要草擬「基本法」2.0，讓中央可直接解決香港的深層次問題。所以，從北京政權的思維角度來看，香港 1997 年「主權」回歸，並非「治權」回歸，「23 條」是實現香港「第二次回歸」，讓香港與中國法律徹底一體化，將中國法律的那套看法、操作，完全搬來香港。所以，此一立法將會讓香港從原本西方陣營的一員，被拉進中共的體制之中，並將中國的意識形態搬到香港。其內涵包括了主權凌駕一切，北京對於國家安全的問題是凌駕個人權利，凌駕市民的基本權利及自由，為了維護國家安全，行政及執法機關有極大的權力，而這些權力不會受到法庭或立法會的制約。

(三)「基本法」23 條的立法影響

在國安法之下，「基本法」23 條的制定將會進一步加劇北京政權與香港政府對香港市民人身的監管與人權的打壓。綜觀「23 條」立法增加的五大罪，它們並未被明訂在既存的「國安法」之中：1.叛國罪、2.煽動叛亂罪、3.竊取國家機密與間諜罪、4.危害國家安全的破壞活動、5.境外干預罪。評論認為，這 5 類罪刑將使得「口袋罪」的現象出現在香港，任何人如果出現敵視的言行，政權都可以羅織罪名進行鎮壓（「口袋罪」一詞出自中國的法律內容被人譏諷為如同一個袋，什麼都可以塞進去），而事實上相關法律內容都嚴重違背了所謂最低度立法原則，無限制擴大法網。

所以，不同於「國安法」是由北京政權強加在香港身上，所謂的「基本法」23 條就是要在香港人自己在本土立法，自動將中國的法律形式套進香港法律之中，抹去原先普通法的立法精神，把所謂的叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央政府、以及竊取國家秘密，這五個所謂涉及國家安全的面向進行刑事立法，讓香港土地上不再有任何的自由可言。目前仍身陷獄中的鄒幸彤在反對意見書中就質疑所謂「國家安全」的界定：「當社會、文化、經濟、政治、生態甚至糧食等性質完全不同，其運作和管理也沒有可比性的領域，通通歸類到所謂『國家安全』的帽子之下，『國家安全』這個詞也就失去了任何有效而獨立的定義，變成一個空泛的標籤，以『國家安全』之名所立的法，也就容易淪為能被任意解讀的口袋罪」。「基本法」23 條的立法事實上只是「一條能『炮製』官方所需的『罪犯』、『間諜』、『代理人』、『洩密者』等等角色的工具」，不是令所謂國家安全獲得保障，只會令香港陷入更深的恐懼與崩壞之中。

特首李家超近期也曾表示：「讓長期困擾的問題寫上完滿句號，之後就拼經濟、拼發展」。這是「由亂到治，由治及興」的邏輯，早點結束因國安問題而造成的紛爭、撕裂，不要再讓國安問題泛政治化，讓香港能早日順利進入下一個階段（人心回歸）。然而，事實上，以國家安全為名的「國安法」，是進一步在孤立香港這個國際城市。近期許多經濟相關的報導已指出，香港近年政治上的變化也反映在其經濟上，以今年來看，香港股市逆全球股市的上升趨勢，成為全球表

現最差的股市之一。反映外資對香港失去信心，對香港未來充滿不確定性、不穩定性、以及不安全感。

根據外資機構摩根史坦利的一項統計，2021年，海外投資機構在香港股市的參與度下降了三分之一，而中國投資者參與度已經超過了海外投資者，可以說香港正在走入經濟中國化與去全球化的路徑。從上述的討論可以預期，「基本法」23條的立法將會讓所有的外國組織或機構被視為「境外勢力」，「基本法」23條的立法內容採取的是一種懷疑所有外來者，以所有外人為敵的態度，這必定會讓香港這個已然發展的國際都市，在對外的聯繫上陷入進一步的孤立和衰退。