

《國家安全(立法條文)條例草案》：
顛覆罪定義(a)及(c)項的理據

《基本法》第二十三條規定，香港特別行政區(香港特區)應自行立法禁止一些行為，包括任何顛覆中央人民政府的行為。

2. 若只是簡單地將“任何顛覆中央人民政府的行為”訂立為罪行，則所立的法例便會含糊得不能接受。因此，有需要更具體地訂明，那些行為因會構成顛覆罪而須予以禁止。具體上那些行為應被禁止，是由香港特區決定。

3. 當局在決定應禁止那些行為時，已考慮過“顛覆”一詞按一般理解的意思，以及該詞及其所包含的概念在普通法司法管轄區的應用。相關資料撮錄於諮詢文件第 5.2 及 5.3 段內(夾附)。另一個例子見於《加拿大保安情報機關法令》。在該法令下，“對加拿大安全的威脅”的定義包括“旨在以隱秘的非法行為破壞，或旨在或擬藉使用暴力最終達致摧毀或推翻，加拿大憲法所確立的政府制度的活動”。雖然該條文沒有使用“顛覆”一詞，但該項有關對加拿大安全的威脅的分項，通常被稱為顛覆條文。

廢止中華人民共和國根本制度

4. 中央人民政府根據《中華人民共和國憲法》的規定存在和運作。根據憲法，中央人民政府（國務院）是最高國家權力機關(即全國人民代表大會)(全國人大)的執行機關，並且是最高國家行政機關，其職權包括“根據憲法和法律，規定行政措施，制定行政法規，發布決定和命令”(第八十九條第一項)，“編制和執行國民經濟和社會發展計劃和國家預算”(第八十九條第五項)，以及“領導和管理經濟工作”(第八十九條第六項)。

5. 若有人藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，又或藉戰爭，廢止《中華人民共和國憲法》所確立的中華人民共和國根本制度，則中央人民政府的性質及職能會受到根本的顛覆，再不能根據憲法規定的模式運作。舉例說，如全國人大被廢止，中央人民政府將再不能按憲法第八十九條第二項的規定，向全國人大提出議案；中央人民政府再不能按第九十二條的規定，向全國人大報告工作；中央人民政府亦不能尋求一個不存在的全國人大，按第八十九條第十八項授予職權。

6. 因此，把(a)項包括在建議的顛覆罪中，以保障中央人民政府不受這類顛覆所危害，是恰當的做法。

恐嚇中央人民政府

7. 為了全面履行憲法所規定的職責，中央人民政府必須能夠自由地按其意願行使權力。若有人藉使用嚴重危害中華人民共和國的穩定的武力或嚴重犯罪手段，或藉發動戰爭，強迫中央人民政府採取某些政策或措施，則中央人民政府履行其職責的功能無疑將會被嚴重削弱。這種恐嚇手段可合理地被視為顛覆中央人民政府的一種方式。舉例說，某團體策劃全國性的恐怖襲擊，恐嚇中央人民政府，以改變其在某方面的政策，則可被視為串謀干犯顛覆罪。

8. 基於上述理由，把(c)項包括在建議的顛覆罪中，是恰當的做法。

律政司
二零零三年四月

第五章

顛覆罪

一、現行法例

在保護國家建制的層面，顛覆活動通常是指內部或本地勢力公開或暗中圖謀推翻或破壞憲法、依憲法確立的政府、或政府制度的行為。香港特區現行法例中，並無一項稱為“顛覆”的特定罪行。不過，旨在推翻政府的行為，仍受現行有關叛逆（例如發動戰爭以“廢除君主”）的條文所涵蓋。

二、考慮事項和建議

(甲) 一般情況

5.2 很多司法管轄區都訂有法例，對付推翻或破壞依憲法確立的政府、憲法及/或政府制度的行為，其細節各有不同。舉例來說，在加拿大，以武力或暴力推翻政府即屬叛國⁴²；在澳洲，以革命或破壞來推翻澳洲的憲法，或以武力或暴力推翻已確立的政府，屬叛逆罪行⁴³。同樣，在德國，若以暴力或威脅使用暴力破壞德國穩定，或改變由憲法確立的政府制度，則屬干犯反聯邦政府的嚴重叛國罪行⁴⁴。

5.3 雖然在普通法司法管轄區中，被稱為“顛覆”的罪行例子不多，但“顛覆”這個概念卻毫不陌生。舉例來說，英國政府就對“顛覆”一詞採用如下定義——

⁴²參閱《加拿大刑法》第 46(2)(a) 條。

⁴³參閱《1914年澳洲刑法》第 2 部第 24AA 條。

⁴⁴參閱《1871年德國刑法典》第 81 條。

“透過政治、工業或暴力手段，旨在推翻或破壞議會民主政制的行為”⁴⁵。

在加拿大，“顛覆或敵對活動”一詞的其中一項定義，是“以使用或鼓勵使用武力、暴力或任何犯罪手段，旨在改變加拿大或外國政府的活動”⁴⁶。

(乙) “顛覆”罪行

5.4 因此，訂立顛覆罪行的要義，在於保障國家的基本制度，以及根據憲法或法律成立的政府。

5.5 國家的根本制度、以及我國政府（包括全國人民代表大會、中央人民政府及其他國家機構）是國家的關鍵建制，若遭非法手段推翻或損害，應視作最嚴重的事件處理。理論上，這些行為與叛國行為相若，分別在於這些行為有可能是，也有可能不是與境外勢力聯手策動。此外，我們清楚知悉，顛覆行為不僅限於涉及使用武力的行為。事實上，隨著科技迅速發展，對國家安全和穩定的嚴重威脅可能來自採取非暴力手段，例如電子破壞等非法行為。因此，我們建議訂明，以發動戰爭、使用武力、威脅使用武力或其他嚴重非法手段⁴⁷—

(一) 脅迫中華人民共和國政府；或

(二) 推翻中華人民共和國政府，或廢除憲法所確立的國家根本制度，

即屬干犯顛覆罪行。

⁴⁵保護國家安全，免受這些行為威脅，正是《英國保安處法令》所列明的英國保安處（軍情五處）的一項職能。根據軍情五處的官方網頁，“《英國保安處法令》沒有採用‘顛覆’一詞，但界定了其意義，是指透過政治、工業或暴力手段，旨在推翻或破壞議會民主政制的行為”。

⁴⁶《加拿大公開資料法令》有關“顛覆或敵對活動”的其他定義如下：

- (一) 針對加拿大或與加拿大結盟或有聯繫的任何國家的間諜活動；
- (二) 破壞；
- (三) 在加拿大或其他國家或針對加拿大或其他國家進行恐怖活動的作為，包括劫機；
- (四) 收集有關加拿大或與加拿大結盟或有聯繫的任何國家的資料以作情報用途的作為；或
- (五) 威脅在加拿大境外的加拿大國民、加拿大政府僱員或加拿大政府財產安全的作為。

⁴⁷“嚴重非法手段”一詞，應與第3.7段所建議，分裂國家罪中該詞的意義相若，並包括對受保障權利的足夠及有效的保障。