

國安 50 年 | 23 條立法諮詢文件的錯漏 (三篇)

黃 賢

(2023.02.27)



23 條立法諮詢文件，匆匆推出，難免錯漏，不得不撰文三篇促其改正：

- [國安 50 年：23 條立法的單門 \(2024-02-27\)](#)第 2 頁
- [國安 50 年：23 條立法的數典忘洋祖 \(2024-02-28\)](#)第 13 頁
- [國安 50 年：23 條立法的事在人為 \(2024-03-01\)](#)第 26 頁

而今多快好省立法，唯遵循古訓：「成事不說，遂事不諫，既往不咎。」

國安 50 年: 23 條立法的罩門

本文提出的教訓並非全部，但能覆蓋國安、機密立法時要考慮的主要問題，有利完善法律條文內部的完整性，方便檢視有關條文是否合理處理國安、機密事項的整個生命周期。



作者: [黃賢](#) 2024-02-27



為第 23 條立法是香港憲制責任之一，要從一國兩制治國高度通盤思考問題。（亞新社）

為《基本法》第 23 條立法，官場熱鬧，市面淡靜，只是造就了一批哎呀國安 KOL。世故點理應遵循古訓：「成事不說，遂事不諫，既往不咎。」^(註1)

¹ 《論語八佾篇第二十一》。

但今年也是我接觸內地國安各方面整整 50 年，期間還被動參與成立國家安全部和 2003 年 23 條立法失敗後的部署。五秩歷練，難免悟出一些正、反啟示。特別是都在揣摩上意時，警惕不要應驗馬克思的告誡：

「黑格爾在某個地方說過，一切偉大的世界歷史事變和人物，可以說都出現兩次。他忘記補充一點：第一次是作為悲劇出現，第二次是作為笑劇出現。」^(註2)

為第 23 條立法是香港憲制責任之一，要從一國兩制治國高度通盤思考問題，要全面檢視香港的國家安全法律體系，增減得宜，而不是地區性報復式拼湊修補。遺憾的是，這次諮詢期不足到一個月，不僅倉促，還跨越春節長假，只得挑出個別條款粗線條分析。



公眾諮詢文件封面。（保安局圖片）

² 馬克思：《路易·波拿巴的霧月十八日》。

以點帶面三部曲

本文分三篇：先在適當範圍內，分享一下我接觸內地國安的體驗，以作警示，鋪墊解構此次立法的思路。

第二、三篇檢視公眾諮詢文件的幾個建議，分別涉及最新的和最老的條款：

第二篇評述第 5 章 (A)(III) 5.12(4) 段：「與『非法紕漏』相關的罪行」和第 3 章 (B) 3.4 段：「普通法的『隱匿叛國』罪」。概括而言，有關建議條款羅列拼湊，反映解讀、認知盲點乃至誤讀的嫌疑。

第三篇則評述第 3 章 (D) 3.10 段：「非法操練罪」。有關建議條款囿於香港本位的小格局，未能從國家高位思考。

50 年目睹之怪現象

1972 年，我作為保衛釣魚台第一團團員訪問內地（此前有個保密 0 團），自此好像有緣分，經常接觸國安問題，愈發精彩。不妨挑出一些方便評論的事件，提示國安立法應如何興利除弊。可以說，每次不期而遇得出的經驗，都可列入檢驗 23 條立法草案是否成熟的清單。

1971 年籌備保釣團，適逢中國歷史轉捩點：先是 7 月基辛格秘密訪京，繼而 9 月黨副主席兼國防部長林彪「叛逃」。事件雖對內地百姓隱瞞，

幸好海外早知道，否則差點耽誤尼克遜訪京，敗了國家大事。^(註3) 事件也成了一團行程中的幽靈，有關官員以為團員不知情，以不同方法宣解這不能挑明的醜聞；有些辯解，卻異化成翌年批林批孔的「理據」，荒唐至極。教訓：國安、秘密是雙刃劍，被操弄容易成為國家隱患，要從制度重點防範，過度過時保密弊多於利，陽光是最好的消毒劑。



1971 年 7 月基辛格秘密訪京，籌備時任美國總統尼克遜訪華。（網絡圖片）

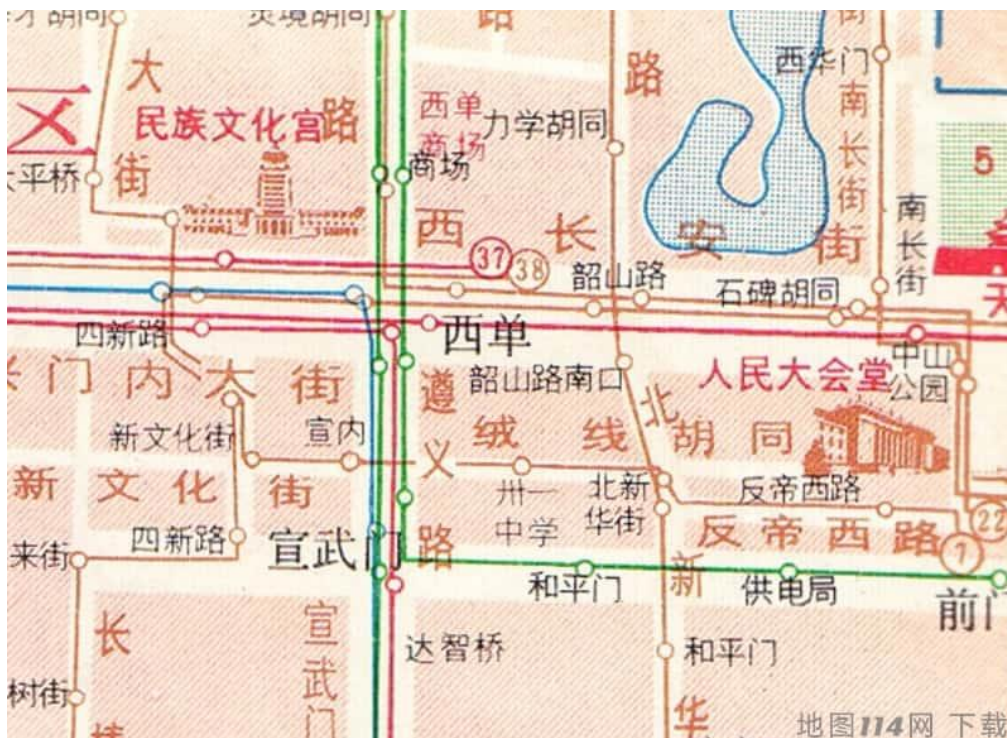
一團還有個「特權」：只要提到想會見尚未解放的文革受害者，一般會盡量提前平反，做套衣服安排見面；若來不及則留給日後的團。我後悔

³ 基辛格 10 月二度赴京做安排，但接待冷淡緊張，釣魚台國賓館住房還放上「打倒美帝及其走狗」標語。幸好美方估計是林彪事件的後遺症，而非政策轉向，冷靜應對，直至毛澤東托周恩來傳話才完全釋懷。

沒有提出要見潘漢年，到 78 年提出時很遺憾他已瘐死^(註4)。但我提出要拜訪北大法律系，卻以保密被拒。日後到了北大，被告知當年法律系根本沒開，保密只是遮醜布，藏污納垢。教訓不言而喻，問題是有沒有審查、監督、防範機制。

在延安攀登寶塔山，突然被喝着，原來有幾個民兵在土法挖防空洞，自行定為軍事禁區，解釋後才放行，還高興一起拍照。^(註5) 教訓：隨意訂定保密事項是通病，要有監督、防範機制。

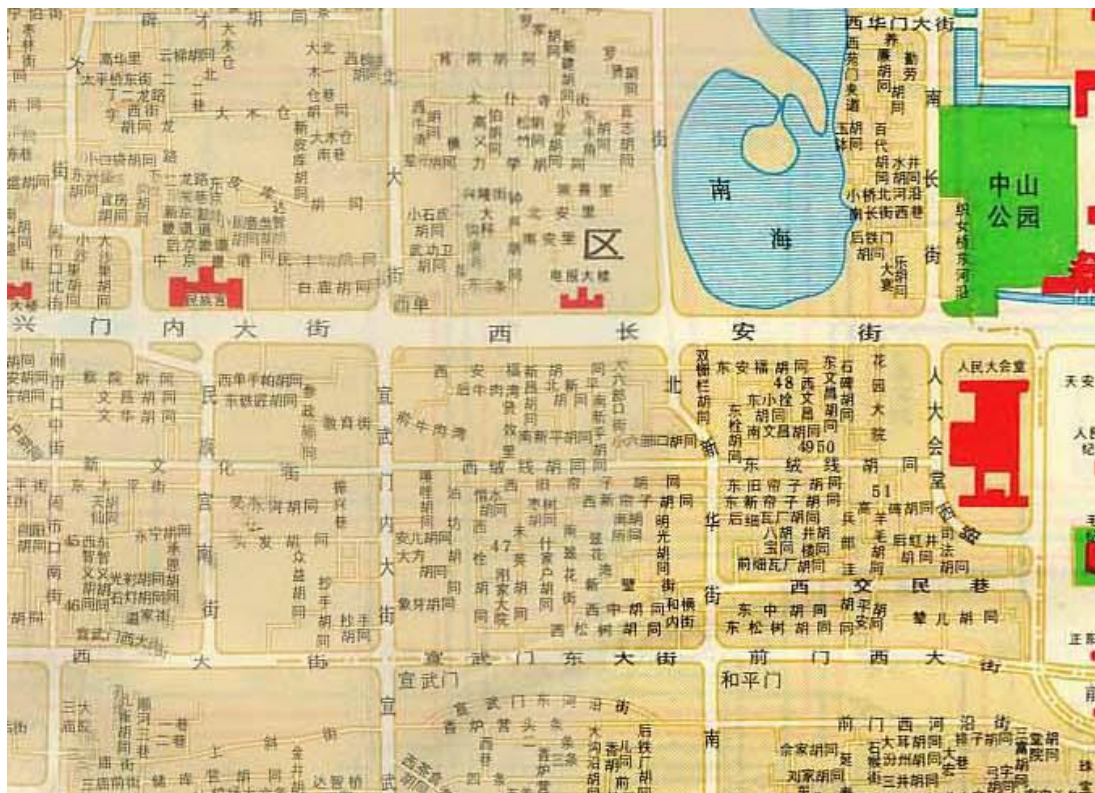
78 年到北京工作，又一再接觸濫用國安鬧劇。當時北京只發行旅遊、交通地圖，詳細街道圖要保密，不利交往，有關係的，只好找美國中情局（CIA）整理的詳盡衚衕圖。



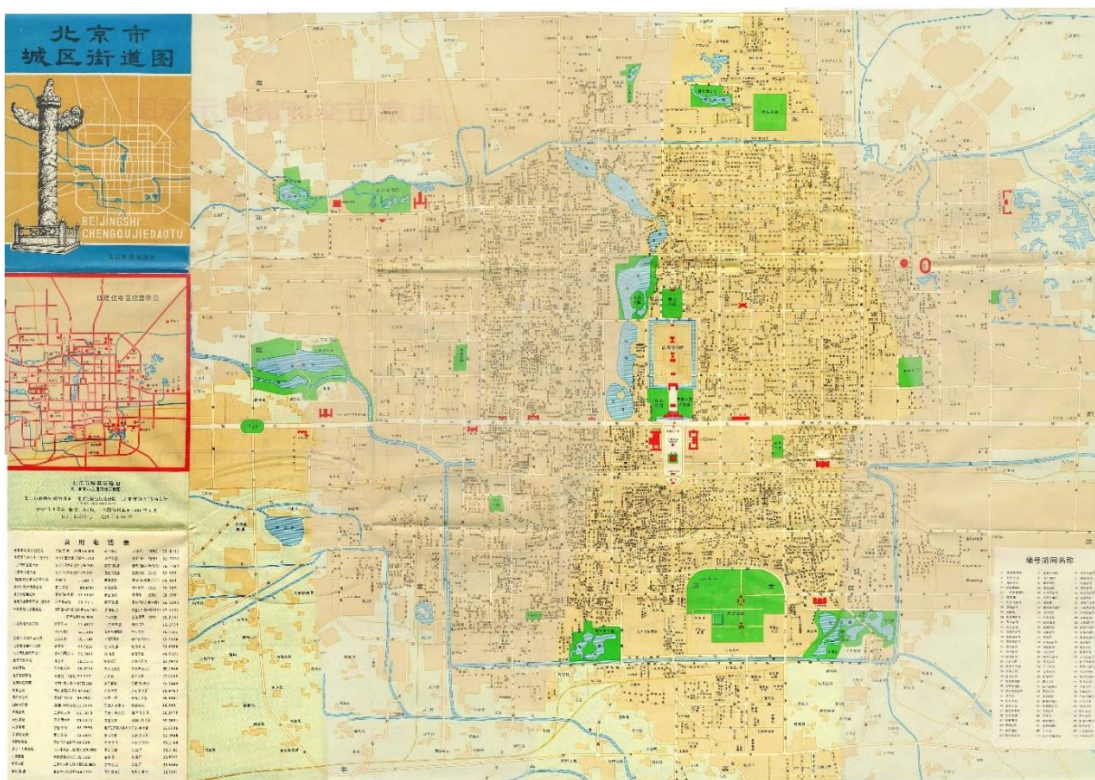
1969 年的北京交通圖（下圖展示同樣地方）。

⁴ 潘公是傳奇人物。瘐：監獄死的人多，居然有專用詞。

⁵ 當時號召「深挖洞、廣積糧」，全國普遍土法上馬。



1982 年北京市城區街道圖（局部）。



1982 年北京市城區街道圖。

我入住北京飯店，得知東翼原來要多蓋好幾層，但蓋到十幾層時，因能遙遠看到中南海，驚動最高層，周恩來決定工程立即剎停封頂，還破壞文物，拆掉故宮西華門南北的城牆，加蓋龐大的假故宮屏風樓遮擋視線，造價比蓋北京飯店高近 10 倍！^(註6)



正在進行東翼加蓋工程的北京飯店。

⁶ 別的酒店最高層一般用作頂級消遣或總統套間，北京飯店卻另有它用。

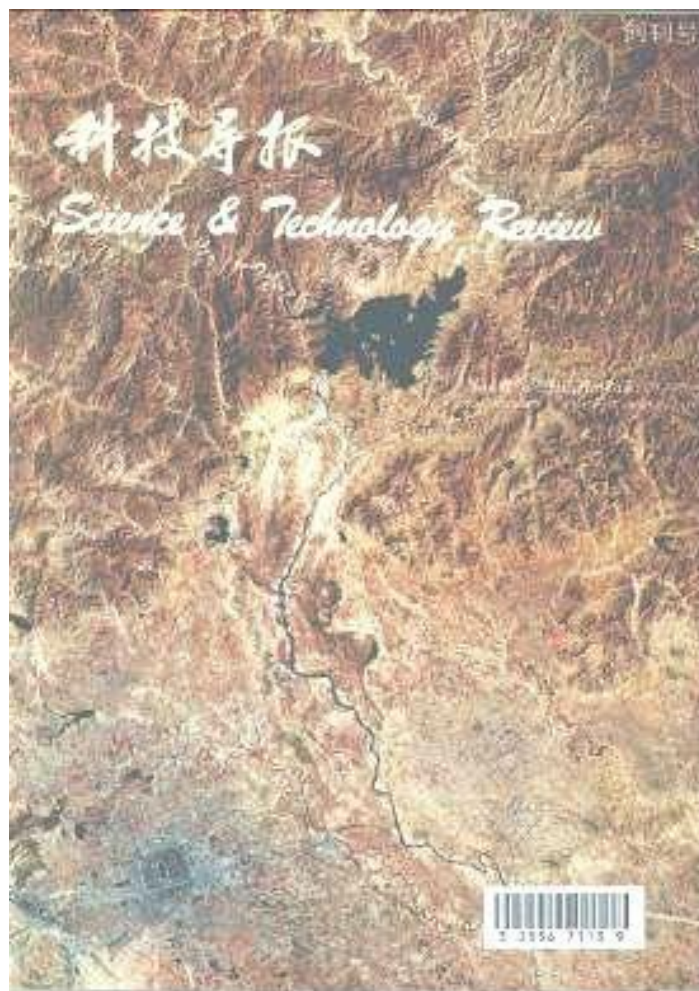


北京飯店遙望能看到中南海。



西華門假故宮，只有連接橋的部分是原西華門。

「是可忍，孰不可忍」^(註7)，幸好新的高層當時痛定思痛，明白泛國安化或過度保密只會窒息發展，鼓勵海外多提意見。一批海外友人隨即籌辦《科技導報》針砭落後思維。1980 年 1 月創刊號是在我香港家中排版的，封面當然針對性選用北京全區的衛星遙感圖，中南海一望無遺^(註8)。《導報》現在已升格為中國科學技術協會的學術會刊。



《科技導報》1980 年 1 月創刊號封面，左下角是北京市。

⁷ 《論語八佾篇第三》。稀奇古怪難忍的包括輕唱會是亡國的「靡靡之音」……

⁸ 1962 年首次多光譜遙感成形；烏克蘭反侵略戰促使合成孔徑雷達商業化，隨便可買，原生數據分辨率為 30 公分，可算出高分辨 15 公分圖，不必在 20 世紀仿效公元前 200 年蕭何闖阿房宮搶地圖。



機場的現在遙感圖，細節清晰可見。

北京也開始發行街道圖，但出了點差錯：第一版標識了白廣路附近的國家造幣局（類似大埔工業邨的印鈔公司）認為洩密，遂逐張貼小紙條蓋住，反而引起好奇，成了打卡點，也從側面反映另一弊病：僅僅為了想被重視爭流量才不合理標上密級，要杜絕此陋習。

舉一反三，知識在更新，很多範疇都逐漸失去保密意義^{（註9）}。教訓：要有機制定期、適時解密，或訂定日落條款，否則會成為當代的「愚民政策」。

⁹ 現在還嘮叨供電設施要保密，卻不知當下更為重要的設施如數據中心、光纖登陸點不僅業已公開，還無法隱藏。

小結：三個範疇

以上是流水式分享親身體會，行家必定能悟出更多警示。概括而言，國安、秘密體系，涉及三個範疇：法律條文內部的完整性、法治的制衡以及人員、機構的配置。

上文針對第一範疇提出的教訓並非全部，但能覆蓋國安、機密立法時要考慮的主要問題，有利完善法律條文內部的完整性，方便檢視有關條文是否合理處理國安、機密事項的整個生命周期，即：該不該定、由誰定、定什麼、訂的標準，直至確定過時撤銷等等。這是依法治國的起碼要素。

法治的制衡範疇，涉及衡平、程序正義、公義等等，體現在公眾利益抗辯、司法覆核、新聞自由等等，茲不贅。

第三範疇涉及執行國安法的人員和機構，留待第三篇，分享 80 年代成立國家安全部和 2003 年應對 23 條立法失敗的教訓。

國安 50 年: 23 條立法的數典忘洋祖

不分主次、青紅皂白，一概適用於所有受保護資料的「任何資料、文件或其他物品」，這是保密範圍的空前擴大，史無前例，世界第一。究竟這是準確參照加拿大的做法，還是沒做好功課？



作者: [黃賢](#) [2024-02-28](#)



作者認為，非法披露相關罪行以及隱匿叛國罪有關建議條款羅列拼湊，反映解讀、認知盲點乃至誤讀的嫌疑。（政府新聞處圖片）

本文第一篇在適當範圍內，分享一了在內地親身接觸國安的體驗，並提出若干警示，以鋪墊解構此次第 23 條立法的思路，屬大道理。但立法歸根究柢是要落實到具體條文，而不是一天一個樣的口頭解釋。

鑒此，這篇深入檢視公眾諮詢文件兩項建議的條文，希望有關部門舉一反三，同樣嚴謹地檢視其他條文。

挑選這兩項，因為分別代表各國國安體系裏最新的提法和最古老的條款，跨度 500 多年：即第 5 章(A)(III)5.12(4)段：「與『非法披露』相關的罪行」以及第 3 章(B)3.4 段：「普通法的『隱匿叛國』罪」。

概括而言，有關建議條款羅列拼湊，反映解讀、認知盲點乃至誤讀的嫌疑，不可取。

最新的提法：與「非法披露」相關的罪行

針對「非法披露」的罪行，古已有之，有必要，只要範圍合理、機制完整，無可非議。要商榷的，是 5.12(4)段最後的短語：

- (a) 公職人員或政府承辦商的人意圖危害國家安全，而在沒有合法權限下 —**
 - (i) 披露任何資料、文件或其他物品；及**
 - (ii) 在作出該項披露時，表述或顯示有關資料、文件或物品為該人士憑藉其公職人員或政府承辦商身分而由(或曾經由)該人士獲取或管有者；及**
- (b) 有關資料、文件或物品假若屬實的話，便會屬(或相當可能屬)機密事項，不論有關資料、文件或物品是否屬實。**

公眾諮詢文件中的短語。（作者截圖）

「不論有關資料、文件或物品是否屬實」，是嶄新的表述（2003 年的 23 條立法草案沒有這個提法），資料不分真假也可以入罪，令人心驚手顫！提出如此石破天驚的條款，沒有解釋緣由、範圍合理否、機制完整不，而是輕描淡寫，拋出句：

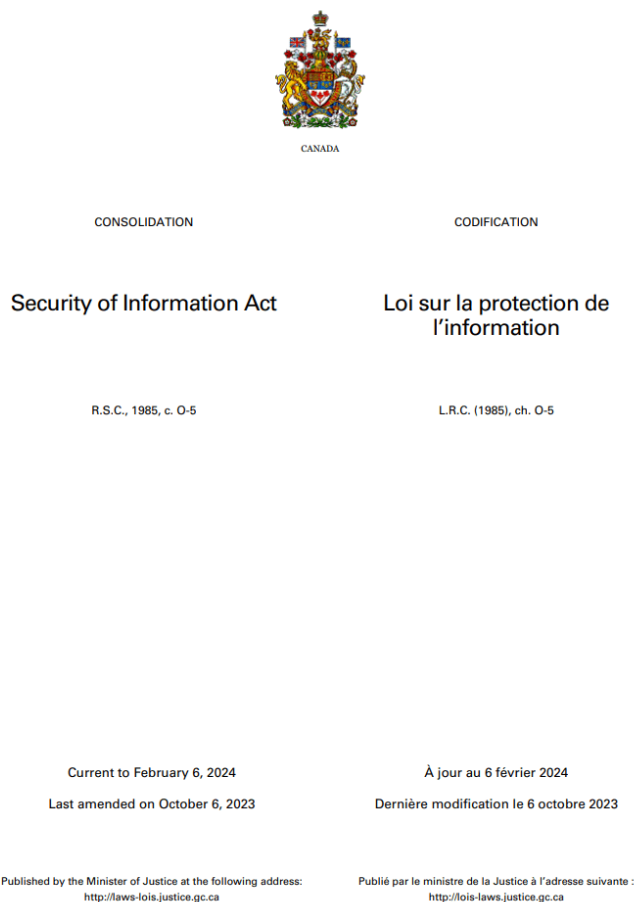
「外國法例亦訂有類似罪行，在釐定罰則時可予以參考。」

文件提到的外國法例在第 40 項注腳：

「加拿大《資訊安全法》（Security of Information Act）

第 13(1)條據稱的『資料』，該罪的最高刑罰為監禁 5 年。」

乍看來，似乎天經地義，差別只在罰則，有點挾洋自重的味道。要強調，不認真學習、吸收外國經驗，必定落後挨打，但關鍵是「認真」二字。有必要探討一下是否認真學習，還是別有所圖。



加拿大《資訊安全法》封面。（作者提供圖片）

加拿大 *Security of Information Act* (SOIA) 「據稱的資料」第 13 條如下：

Purported communication

13 (1) Every person permanently bound to secrecy commits an offence who, intentionally and without authority, communicates or confirms information that, if it were true, would be special operational information.

Truthfulness of information

(2) For the purpose of subsection (1), it is not relevant whether the information to which the offence relates is true.

表面看來，公眾諮詢文件 5.12(4)段和 SOIA 13(2)項相似，「不論有關資料……是否屬實」完全對應“not relevant whether the information...is true”，但二者目的南轅北轍，是典型的望文生義毛病：前者實質在無限擴大保密範疇，成世界之最；後者則刻意層層定義和程序限定，盡可能壓縮範圍。

任何關心國安的人，不僅有責任反「叵測」一下此建議的來龍去脈，還要找出犯錯的原因和過程，以儆效尤。

錯誤的擴大化

公眾諮詢文件 5.12(4)段反對披露的，是載有國家秘密的「任何資料、文件或其他物品」。這 3 個載體，是通用表述，在《官方機密條例》提到不下 20 次，並沒有區分不同類別國家秘密的特殊性或來源。這和公眾諮詢文件討論「國家秘密」時援引英國、美國、加拿大有關法律時的思路是一致的。

依此，「不論有關資料、文件或物品是否屬實」，不分主次、青紅皂白，一概適用於所有受保護資料的「任何資料、文件或其他物品」，這是保密範圍的空前擴大，史無前例，世界第一。究竟這是準確參照加拿大的做法，還是沒做好功課、人有我有地羅列拼湊的嚴重錯誤？



公眾諮詢文件和加拿大的法例字義相似，但二者目的南轅北轍，是典型的望文生義毛病。

(Shutterstock)

加拿大的立法原意

這必須探究加拿大 SOIA13(2)的歷史背景、立法原意、國會辯論等等。

SOIA 13(2) 是 2001 年 10 月 15 日在國會下議院首讀。這是 911 襲擊事件後才一個月就匆匆提出的反恐怖主義法案，難免過度嚴苛，因而其中 3 項條款（用來針對記者）已被裁定違憲；SOIA 13(2) 尚未有案例。

儘管風頭火勢，法案還是設計了很多限定條件，包括：

1. 另設含第 13 條的一章：「特殊行動資料和指定要永久保密的人員」（special operational information and persons permanently bound to secrecy）；

2. 定義新的情報秘密類別：「特殊行動資料」（special operational information），詳細列出 7 種資料，都和間諜、諜報、情報手段、密碼、綫人、秘密行動等有密切關係。簡言之，是高度限定的情報界資料；
3. 任何人有意或未授權傳播（communicate）或確認「據稱的資料」、「特殊行動資料」則觸法，最高刑期 5 年，SOIA(13)；
4. 任何人有意或未授權傳播或確認「特殊行動資料」則觸法，最高刑期 14 年，SOIA(14)；
5. 但公眾利益除外，包括詳盡的考慮因素及程序，SOIA (15)。

國會辯論該法案時，政府強調，該條款僅針對很局限的一些國家核心資料（narrow band of information going to the essence of Canadian national interests），原因是「安全和情報界有某些需要培養的營運要求。這些營運要求包括確保保密的能力，並向其他人表明他們有能力保護委託給他們的資訊。」^(註10)

很顯然，公眾諮詢文件的有關建議和其援引的加拿大法律是背道而馳的。這反映解讀、認知盲點，因而誤讀，數典忘洋祖。

¹⁰ House of Commons, 37th Parliament, 1st Session, Edited Hansard • Number 118, Monday, November 26, 2001, Mr. Stephen Owen (Parliamentary Secretary to the Minister of Justice and Attorney General of Canada, Lib.) at 1750: “The security and intelligence community has certain operational requirements that need to be fostered. These operational requirements include an ability to ensure secrecy and project to others that they have the ability to protect the information entrusted to them.”



加拿大的反恐怖主義法案，儘管風頭火勢，還是設計了很多限定條件。（Shutterstock）

錯誤根源

知錯能改是第一步（除非錯誤的不合理擴大保密範圍是文件的原意，只是用加拿大法律借屍還魂，類似掉包，那當作別論）；更重要的是要找到犯錯根源，避免重演。

誠然，當代法治也有個別條款把假的視作真的來定罪，但那也是針對很具體特定情境，完全不適用。

估計犯錯的根源，要追溯 20 年，問題在 2003 年已鑄成。當年政府就 23 條立法，向立法會法案委員會提交的第 47 號文件，就是介紹加拿大 SOIA 的有關條款，但砍了頭，缺了上述 SOIA 立法限定條件的第一、二

項。現在翻叮當年的資料，難免延續錯誤，應驗了要「放長雙眼」，回眸溯源。

47 號文件
Paper No. 47

(JULY 13, 2002); VOL. 136, NO. 14, PART II, (JULY 3, 2002)
VOL. 25, NO. 1, PART III, (MAY 2, 2002)

SECURITY OF INFORMATION ACT

SPECIAL OPERATIONAL INFORMATION AND PERSONS PERMANENTLY BOUND TO SECRECY

R.S.C. 1985, c. O-5, s. 12

12. [MARGIN NOTES: Certificate; Disclosure of certificate]

Certificate

(1) Subject to subsection (2), a certificate purporting to have been issued by or under the authority of a Minister of the Crown in right of Canada stating that a person is a person permanently bound to secrecy shall be received and is admissible in evidence in any proceedings for an offence under section 13 or 14, without proof of the signature or authority of the Minister appearing to have signed it, and, in the absence of evidence to the contrary, is proof of the fact so stated.

Disclosure of certificate

(2) The certificate may be received in evidence only if the party intending to produce it has, before the trial, served on the party against whom it is intended to be produced reasonable notice of that intention, together with a duplicate of the certificate.

HISTORY: 2001, c. 41, s. 29 (in force December 14, 2001).

39 of 46 DOCUMENTS

CONSOLIDATED STATUTES OF CANADA

THIS DOCUMENT IS CURRENT THROUGH VOL. 136 THE CANADA GAZETTE, NO. 28, PART I
(JULY 13, 2002); VOL. 136, NO. 14, PART II, (JULY 3, 2002)
VOL. 25, NO. 1, PART III, (MAY 2, 2002)

SECURITY OF INFORMATION ACT

SPECIAL OPERATIONAL INFORMATION AND PERSONS PERMANENTLY BOUND TO SECRECY

R.S.C. 1985, c. O-5, s. 13

13. [MARGIN NOTES: Purported communication; Truthfulness of information; Punishment]

Purported communication

(1) Every person permanently bound to secrecy commits an offence who, intentionally and without authority, communicates or confides information that, if it were true, would be special operational information.

Truthfulness of information

1

2003 年立法會 47 號文件。

建議有關部門重新檢視文件提及的所有國內外材料，確定援引無誤，不悖原意。

古老的條文：普通法的「隱匿叛國」罪

隱匿罪，普通法伊始 Bracton（布拉克頓）就以提到。隱匿叛國罪（misprison of treason）要到 15 世紀末才成型，非實質罪行。文件建議編纂為成文法如下：

「如某人知悉另一人已犯、正犯或即將犯『叛國』罪，而除非該犯罪事宜已被公開，該人須在合理切實可行範圍內，盡快向警務人員披露該犯罪事宜，否則即屬犯罪。」

「叛國」是實質罪行，是另一題目。本篇僅商榷脫罪程序部分，即「該人須在合理切實可行範圍內，盡快向警務人員披露該犯罪事宜，否則即屬犯罪。」

公眾諮詢文件未多加解釋，只是列出 5 個訂明相同罪名的國家：美國、澳洲、新西蘭、加拿大、新加坡。^{（註11）}

但法律分析，首先要整理、分辨有關資料（parsing the facts），找出並解釋差異，不是羅列了事；繼而盡可能找到互不相悖的解釋。

¹¹ (a) 《美國法典》（United States Code）第 18 篇第 115 章第 2382 條；
(b) 澳洲《刑事法典》（Criminal Code）第 80.1(2)(b)條；
(c) 新西蘭《1961 年刑事罪行法》（Crimes Act 1961）第 76(b)條；
(d) 加拿大《刑事法典》（Criminal Code）第 50(1)(b)條；及
(e) 新加坡《1871 年刑事法典》（Penal Code 1871）第 121D 條

尊此，脫罪程序方式可從兩方面分析：途徑多少和披露對象。不妨列表分析這 5 國的做法：

	脫罪途徑	披露對象	法律條文
美國	多途徑	總統、法官、 州長、地方法官...	<i>to the President or to some judge of the United States, or to the governor or to some judge or justice of a particular State</i>
澳洲	單一	警官	<i>inform a constable of it within a reasonable time or use other reasonable endeavours to prevent the commission of the offence.</i>
新西蘭	單一	警官	<i>inform a constable</i>
加拿大	多途徑	太平紳士、警務人 員、其他	<i>inform a justice of the peace or other peace officer thereof or make other reasonable efforts</i>
新加坡	多途徑	任何辦法	<i>to give any information</i>

(作者提供圖片)

以上脫罪，分單一和多途徑，原因何在？為什麼多途徑的美國不包含任何軍警；加拿大是次選，而且不是正規軍警？但單一國家的披露對象都是警官，何解？單一的對象是叛亂分子怎辦？為什麼單一的國家正巧都是在南半球？

最佳脫罪程序

「叛國」很嚴重，在不知叛徒來自何方，多列幾個披露對象較保險。

多途徑的國家不包括軍警有兩個原因，雖然最方便接觸到的是警官：一是軍警中立的傳統；二是有威脅的叛亂多是由有軍事紀律訓練的人員或組織牽頭。

澳洲、新西蘭卻選擇單一，披露對象還是軍警，確是異數，但因歷史原因不相悖。兩國開國 200 年，少有叛亂。新西蘭歷史上因叛亂定罪的只有兩案，涉 5 人，還是由私人「揭發」。兩案均被推翻，前者還涉歧視原住民，濫用國之重器，十分尷尬。可能羊多人也祥。



Justice Centre | 19 Aitken Street
DX SX10088 | Wellington
T: 04 918 8800 | F: 04 918 8820
E: contactus@justice.govt.nz | W: www.justice.govt.nz

10 DEC 2019

T Jones
fyi-request-11673-ca9244ae@requests.fyi.org.nz

Ref: OIA 79487

Dear T Jones

Official Information Act 1982 request

Thank you for your request of 18 November 2019 under the Official Information Act 1982 (OIA) in which you requested the following information:

How many people have been charged with or convicted of treason in New Zealand (ever)? Who were they?

Since 1980, which is the earliest year data is available, five charges of treason have been filed. The charges against four people were lodged in the same court on the same date. The charges were dismissed for want of prosecution in 2008. The charge against the other person was discharged under section 347 of the Crimes Act 1961 in 2008.

All charges were filed as private prosecutions. A private prosecution is a prosecution started by a private individual or entity who/which is not acting on behalf of the police or other prosecuting authority.

The identities of the defendants is court information and is not subject to the OIA as per section 2(6). You must apply directly to the relevant court for access to court information. This may attract a fee.

Please note that access to court information is governed by specific search rules and the inherent authority of the courts to regulate access to the information under its supervision. Your request will be considered by a Judge. Any decision relating to the release of court information is a judicial decision. The Ministry of Justice cannot intervene or comment on this decision-making process.

If you require any clarification of the information contained in this response please contact Julia Goode, Team Leader, Media and External Relations, by calling (04) 918 8836 or 021 636 416; or emailing media@justice.govt.nz.

If you are not satisfied with this response, you have the right to complain to the Ombudsman in accordance with section 28(3) of the OIA. You can contact the Ombudsman by writing to PO Box 10152, Wellington 6143, calling 0800 802 602 or emailing info@ombudsman.parliament.nz.

Yours sincerely


Andrea King
Group Manager, Senior Courts

紐西蘭司法部有關叛亂的回應，不無尷尬。（作者提供圖片）

香港哎呀國安 KOL 博流量戾氣瀰漫，幾乎要在諺語所說的床底找叛徒。香港不是沒有祥氣，唯少發聲。



在公

眾諮詢文件中，法例只建議知情人士向警務人員披露犯罪事宜。（政府新聞處圖片）

香港應選擇多途徑文官的脫罪方案。公眾諮詢文件建議單一警務人員，是囿於香港本位的小格局，未能從國家高位思考，詳見下一篇談國安部門的組織和人員配對。

國安 50 年: 23 條立法的事在人為

法理是明擺着的，歷史是改變不了的，成敗輸贏，事在人為，祝君好運！



作者: [黃賢](#) [2024-03-01](#)



儘管怒不可遏，也要慎防反應式小格局應對。（亞新社）

建立國家安全體系，是為了長治久安，要高瞻遠矚，要擺脫一時一地的困擾，要排除一方一隅的影響，要經得起內外張力，要跟得上歷史發展。都是這樣希望，唯難矣！特別是非常事件後要緊急應變，往往採用最就手的權宜解決手段應對，難免埋伏更嚴重的隱憂！需要戰略眼光、大格局，唯難矣！

上兩篇分別點出有關法理問題以及第 23 條公眾諮詢文件一些建議的錯誤。結尾提到有關的建議囿於香港本位的小格局，未能從國家高位思考。

本篇着重談人員和組織的問題，先談兩次被動的經歷，包括中國國家安全部的成立和 2003 年 23 條立法失敗後的部署。要強調的是大變更時期或重大事件之後儘管怒不可遏，也要慎防反應式小格局應對；繼而以公眾諮詢文件第 3 章(D)3.10 段：「非法操練罪」的建議為題，簡述該條例的來龍去脈，說明建議是錯誤的，並應趁機彌補港英年代留下來的類似錯誤，以昭示大格局。



作者認為，港府應趁機彌補港英年代留下來的錯誤，以昭示大格局。圖示香港終審法院大樓。

(Shutterstock)

國家安全部的成立

國家安全部的成立，可以說的是，當年最高層對當時的情報機構（中共中央調查部，文革前他管過）有所顧忌，不僅因其直接插手各方面事務，還因其組織安排有事二主之嫌^{（註12）}。在台灣問題被該部門誤導後，旨意改革。上有所好，必有勇者，不惜拉攏、誤導老同志，匆匆滅掉中調部，併入新成立的國家安全部，還招攬高層親屬以套親近。權宜解決手段難免招來禍害，導致建國以來最嚴重的情報災難，還耽誤了重大軍事技術的實施。

2003 年 23 條立法失敗後的部署，可以說的是，高層震驚之餘，匆匆部署一二十個團隊來港收風，造成港人人人平白有了國內「關係」。費用龐大，收集到大量流料以外，還有攬權之嫌（負責人現在關在秦城）。然那些都算小事，最大破壞是不止一個團隊被香港社團用不同方法攻陷，後患無窮。

以上兩起都是反應式應對危機，都是災難收場，要警惕！

¹² 保釣各團的接待工作也由中調部負責。有人以為我有辨識中調人員的特異功能（其實是在各場合觀察他們的舉止以及穿的中山裝顏色，用大數據分析得來）。一次和一批中年幹部聚餐，不經意猜一位新相識是中調的，聽者有心，他遂未能當上最高層的秘書，還英年早逝，遺憾！

古舊的「非法操練罪」

公眾諮詢文件第 3 章(D)3.10 段「非法操練罪」(unlawful drilling)的建議很簡單：

未經保安局局長或警務處處長准許——

(a) 向其他人提供指明操練（包括就使用武器、進行軍事練習及進行變陣演習的訓練或操練）；

……

這應是香港最老的法律之一，英國佔領香港後實施英國法律時就引入，保留至今：第 200 章《刑事罪行條例》第 18 條；條文「比照 1819 c.1.s.1 UK」，即 1819 年英國法令第一章。

18. 非法操練

(1) 任何人——

(a) 未經總督或警務處處長准許而訓練或操練他人使用武器或進行軍事練習或變陣演習；或

(b) 出席未經總督或警務處處長准許舉行的聚會，而該聚會旨在訓練或操練他人使用武器或進行軍事練習或變陣演習，

即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁7年。

(2) 任何人——

(a) 在第(1)款所述的聚會中接受訓練或操練使用武器或進行軍事練習或變陣演習；或

(b) 出席任何該等聚會，旨在接受該等訓練或操練，

即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處監禁2年。

[比照 1819 c. 1 s. 1 U.K.]

坦白認祖歸宗。（作者提供圖片）

這就是 1819 年彼得盧大屠殺（Peterloo Massacre）後匆忙通過的六條惡法（Six Acts）之一，臭名昭著，在英國已經被廢除，合理部分撥歸其他法律。

THE
STATUTES AT LARGE.

Anno Regni GEORGII III. Britanniarum Regis,
Sexagesimo.

‘ **A**T the Parliament begun and holden at *Westminster*, the
‘ Fourteenth Day of *January*, *Anno Domini* 1819, in the
‘ Fifty ninth Year of the Reign of our Sovereign Lord
‘ *GEORGE* the Third, by the Grace of God, of the United
‘ Kingdom of *Great Britain* and *Ireland*, King, Defender of the
‘ Faith; and from thence continued, by several Prorogations, to
‘ the Twenty third Day of *November*, 1819, being the Second Ses-
‘ sion of the Sixth Parliament of the United Kingdom of *Great*
‘ *Britain* and *Ireland*.

C A P. I.

An Act to prevent the Training of Persons to the Use of
Arms, and to the Practice of Military Evolutions and
Exercise. [11th *December* 1819.]

‘ **W**HEREAS, in some Parts of the United Kingdom, Men
‘ clandestinely and unlawfully assembled have practised
‘ Military Training and Exercise, to the great Terror and Alarm
‘ of His Majesty’s peaceable and loyal Subjects, and the immi-
‘ nent Danger of the Public Peace:’ Be it therefore enacted by

「非法操練罪」的鼻祖。（作者提供圖片）

1819 年 8 月 16 日，英國曼徹斯特市郊外聖彼得操場，幾萬人和平聚會（「唯一武器就是良心」），爭取國會改革（當時大城市只有百分之二人口有資格當選民），被騎兵用刺刀鎮壓，18 人死亡，幾百人受傷。騎兵曾在滑鐵盧打敗拿破侖，屠殺因而以「彼得+盧」命名。



當年的漫畫。（作者提供圖片）

這是封建鄉村士紳勢力和新興城市中產力量最激烈的一次較量。不到一代人，國會通過大改革法案，代表前者的太平紳士被削權，英國步入一個新世代，一時無兩。

在這翻天覆地乃至血腥的時刻，匆匆通過公認的惡法絲毫不奇怪。但撇開政治因素，純粹從法理角度分析該條例，其實有兩方面可取，精神可嘉，是港英當年以及公眾諮詢文件的建議都未能做到，應該補辦才能彰顯大格局。

萬事有期

雖然是風頭火勢、怒氣衝天的氣氛下通過的惡法，但 1819 年的條例居然限定追訴時效為 6 個月，超此則脫罪，氣宇非凡！

in other Cases.
VII. Provided always, and be it further enacted, That no Person shall be prosecuted by virtue of this Act for any thing done or committed contrary to the Provisions hereinbefore contained, unless such Prosecution shall be commenced within Six Calendar Months after the Offence committed. **Limitation of Prosecutions.**
VIII. And be it further enacted, That this Act may be repealed in the whole or in any Part thereof, or in any manner altered or amended, during the present Session of Parliament. **Act may be repealed, &c. this Session.**

追訴時效僅六個月。（作者提供圖片）

兩個原因，都突顯大格局。首先，任何罪行，無論任何原因，拖着掛着都是不穩定因素；為了長治久安、社會和諧，萬事都應有期，追訴時效長短按罪行而定，極少數罪行除外。

其二，這是為了提高執法系統的整體辦案水平的措施。追訴時效是其一，還包括因耽誤審判或辦案違法而無罪釋放等等。這看似反智，外行認為放了壞人，但卻是現代執法的核心概念。

應用於非法操練罪，是因為一批人操練了 6 個月還未查出，偵察水平也實在太低；沒有限期只會縱容、滋長辦案無能，壞處更大。

同年代的例子是大屠殺前 20 年，美國憲法第六修正案就規定：「被告有權由……公正陪審團予以迅速和公開的審判」，起訴不審大概耽誤 5 年就要放人。

第 23 條立法若還是要保留這古舊的非法操練罪，應原汁原味，同時補回起訴時效。同理，像「隱匿叛國」等非實質罪乃至其他罪行，都應設追訴時效。

文武相制

1819 年的條例另一重要貢獻，是確定文武相制、文職治國，猶若內地的「黨指揮軍」。

第一條規定，操練不合法，除非有以下人員的合法授權，包括：國王、國王的代表、不同地區的兩名太平紳士。這分別代表國家或地區的管治權。

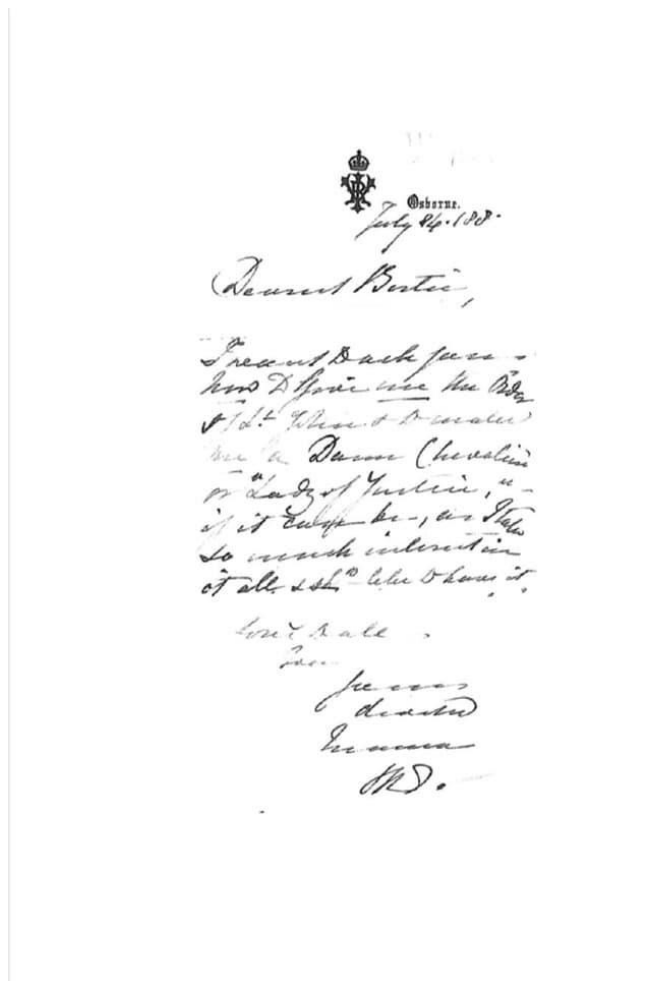
...
tary Exercise, Movements or Evolutions, without any lawful Authority from His Majesty, or the Lieutenant, or Two Justices of the Peace of any County or Riding, or of any Stewartry, by Commission or otherwise, for so doing, shall be and the same are

合法授權。（作者提供圖片）

國王排頭可見重視程度。太平紳士當年未削權，能行使裁判權，雖也有兼職地方民兵（militia）但主要是文職地主，還要兩位相互牽制制衡。

發現、處理非法操練，最合適是用軍隊、民兵（當年英國還未創建現代的警察制度，常規軍也正在常規化），但批准權掌握在文職手裏。原因和處理「隱匿叛國」一樣：一是軍警中立的傳統正在形成；二是有威脅的叛亂多是由有軍事紀律訓練的人員或組織牽頭。當時猶記得英國大革命就是地方團練帶頭反對國王獨裁演變的。

200 年的實踐也予以證明：所有穿制服有操練活動的組織都曾授以皇家憲章（Royal Charter）。半軍事化的團體當然如此，連童軍、紅十字會、聖約翰救護隊也是。



當代聖約翰救護隊的成立文獻。（作者提供圖片）

以聖約翰救護隊為例，各色救護隊古已有之，1888 年維多利亞女王的兒子也參與，被授以皇家憲章，成立現代有組織的救護隊，成立後媽媽遂要求獲得勳章。^{（註13）}

¹³ Osborne

July 24, 1888

Dearest Bertie,

I want to ask you now to give me the Order of St. John and to make me a Dame Chevalier or "Lady of Justice," -if it can be - , as I take so much interest in it all and should like to have it.

Love to all,

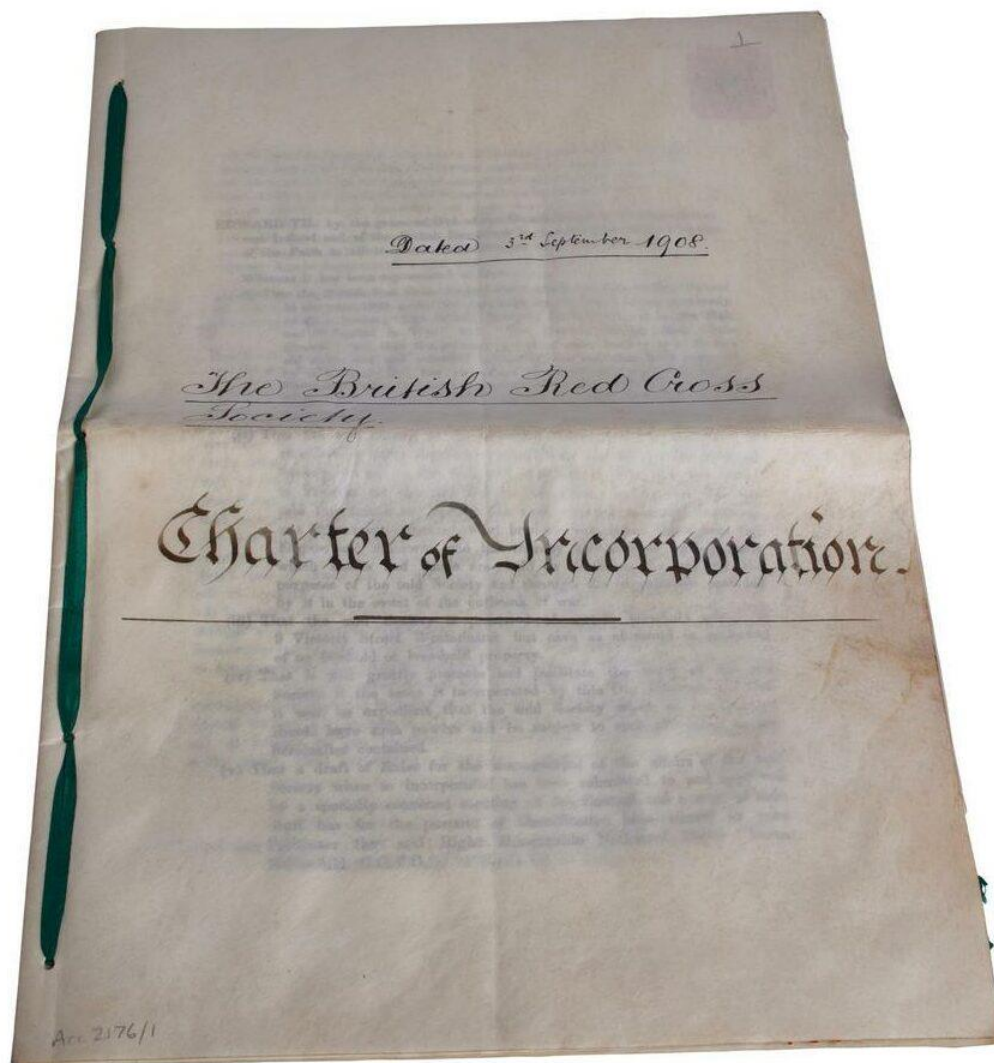
Ever

your

devoted

Mama

V.R.I. (Queen Victoria)



愛德華七世授予紅十字會的憲章。（作者提供圖片）

英國紅十字會也如此。在香港，連香港少年領袖團也能層層追溯到此前皇家憲章。相反，解放軍訓練營，若是解放軍辦的，毫無問題；若是特區辦的，未經行政長官會同行政會批准或警務處處長授權，可能非法，也不能僅僅成立個公司操辦了事。

目前香港的非法操練罪依然保持文職排頭：「未經總督或警務處處長准許……」公眾諮詢文件建議保安局局長或警務處處長批准，是錯誤的，

是典型的反應式小格局，特別是在非常時期，紀律部隊曾公開頂撞文職領導並集會議政。只有行政長官牽頭才合適，排第二應是政務司司長或虛位的保安局局長。

結語

法理是明擺着的，歷史是改變不了的，成敗輸贏，事在人為，祝君好運！