國家安全視角下香港反體制政黨禁止制度的發展與完善

謝宇 *

摘　要：以「港獨」政黨為代表的反體制政黨對我國國家安全構成了威脅，危害了我國的國家主權、安全、發展利益。健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制，離不開一套完善的反體制政黨禁止制度，以劃定政黨行為的合法界限，在保護合法政黨的同時，有效遏制反體制政黨。《香港國安法》出台前，香港特區原有的制度龐雜且疏漏，無法有效承擔遏制反體制政黨的使命，《香港國安法》在很大程度上彌補了原有的漏洞，未來有必要在該法的基礎上，未雨綢繆，進一步對香港反體制政黨禁止制度進行完善。

關鍵詞：國家安全　政黨禁止制度　反體制政黨　港獨

---

*　謝宇，廣東外語外貿大學國家安全研究院副教授。

本研究係教育部人文社會科學重點研究基地重大項目「『一國兩制』基礎理論創新與制度體系發展研究」（項目編號：22JJD820033）和廣東外語外貿大學國家安全研究院課題「中國國家安全法治體系建設研究」的階段性研究成果。

香港回歸後，以「港獨」政黨為代表的反體制政黨[①]一度在香港特區出現，其公然鼓吹「港獨」、「自決」、「公投」等主張，從事破壞國家統一、分裂國家的活動，危害了我國的國家主權、安全、發展利益。採取有力措施防範、制止和懲治反體制政黨，是健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的必然之舉。在各項法律制度中，政黨禁止制度是明確合法政黨與非法政黨的邊界，限制反體制政黨最為常見和直接的法律制度。政黨禁止制度在許多民主國家廣泛存在，很多國家都會通過政黨禁止制度劃定政黨行為的合法界限，這種界限意味着民主政治的界限以及運行政黨權利的界限。[②]一套完善的針對反體制政黨的政黨禁止制度，是規範政黨行為、維護政治秩序的重要保障。2020 年《香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱《香港國安法》）不僅明確規定了分裂國家罪、顛覆國家政權罪等罪行，而且在第 31 條專門規定了對公司、團體等法人或非法人組織的處罰；在此基礎上，香港特區也通過了《香港特別行政區維護國家安全條例》（以下簡稱《香港國安條例》），上述立法在很大程度上彌補了香港原有政黨禁止制度的漏洞，但仍有一些問題有待我們進一步解決。下文將針對《香港國安法》頒佈前香港政黨禁止制度的狀況、問題進行探討，並在《香港國安法》以及《香港國安條例》的基礎上，提出進一步完善香港特

① 「反體制政黨」這一概念最早是 20 世紀 60 年代由著名的政治學家喬萬尼·薩托利（Giovanni Sartori）在《政黨與政黨體制》（Parties and Party Systems）中提出並系統論述，隨後得到了艾倫·韋爾等政黨政治領域權威學者的廣泛運用。狹義的反體制政黨是指一個試圖改變政府體制本身而不僅是某屆政府的政黨，它的反對不是「針對議題的反對」而是「針對原則的反對（opposition of principle）」，其所遵循的是一個與其所在其中運行的政治秩序價值不同的信仰體系。參見 [意]G. 薩托利：《政黨與政黨體制》，王明進譯，商務印書館 2006 年版，第 188 頁；[英] 艾倫·韋爾：《政黨與政黨制度》，謝峰譯，北京大學出版社 2011 年版，第 9 頁。

② See Samuel Issacharoff, "Fragile Democracies", *Harv. L.Rev.* Vol.120, 2007, p.1405.

區政黨禁止制度的初步建議。

一、《香港國安法》頒佈前香港政黨禁止制度的狀況

香港並無專門的法律對政黨進行規定，《香港國安法》頒佈以前，在處理「港獨」政黨涉及的法律問題時，時任香港律政司司長也曾表示，特區政府主要是從四個方面着手進行的，即《公司條例》《社團條例》《刑事罪行條例》和其他方面的刑事罪行。[①] 下文將對《香港國安法》頒佈前香港特區政黨禁止制度的狀況進行歸納和闡述，由於《香港國安條例》對《社團條例》《刑事罪行條例》《公安條例》等部分內容進行了修訂或廢除，本部分主要討論的是《香港國安法》和《香港國安條例》出台前的相關法律制度。

(一)《香港基本法》

《香港基本法》作為香港特區的憲制基礎，為香港政黨禁止制度提供了基本的法律依據，這主要表現在兩個方面：

1.《香港基本法》序言和第 1 條規定「一國兩制」作為香港的憲法體制，明確「港獨」主張不符合《香港基本法》。《香港基本法》在序言中首先表明，「香港自古以來就是中國的領土」，「為了維護國家的統一和領土完整，保持香港的繁榮和穩定，並考慮到香港的歷史和現

① 《香港律政司長稱「港獨」違反基本法引各界熱議》，載 BBC 中文網：https://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2016/04/160425_hong_kong_independence_dispute，最後訪問時間 2018 年 8 月 2 日。

實情況，國家決定，在對香港恢復行使主權時，根據中華人民共和國憲法第三十一條的規定，設立香港特別行政區……」此外，《香港基本法》第 1 條明確規定，「香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。」上述規定明確了「一國兩制」的基本方針作為香港的憲法體制，表明任何主張「香港獨立」、「民族自決」、「香港歸英」的行為都是與《香港基本法》的規定相違背的。

2.《香港基本法》第 23 條規定了由香港自行立法禁止叛國、分裂國家等行為。《香港基本法》第 23 條規定，「香港特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。」該條中關於叛國、分裂國家、煽動叛亂等內容均是政黨禁止制度的重要內容。

（二）《社團條例》與《公司條例》

香港並沒有法律單獨就政黨問題進行規定，政黨依然是作為一個政治性的團體或組織存在，[①] 香港居民可以選擇性地根據《社團條例》或《公司條例》成立以社團或公司為形式，以政黨為實質的組織，而根據不同條例登記的組織享有不同的權利並承擔不同的法律義務，例如，以《社團條例》登記成立的政黨無須向公眾公開成員名冊，以《公

① 曹旭東：《香港政黨與良性政治——憲制與法律的視角》，三聯書店（香港）有限公司 2016 年版，第 168-169 頁。

司條例》登記成立的政黨則必須公開。[①] 從現實狀況來看，香港大部分政黨都是按照《公司條例》註冊，僅有為數不多的政黨是按照《社團條例》註冊的。[②] 在《香港國安法》以及《香港國安條例》出台前，香港的《社團條例》和《公司條例》在政黨禁止制度中發揮着至關重要的作用，包括 2017 年香港助理社團事務主任建議保安局長禁止香港民族黨，所依據的也是《社團條例》。[③]

1.《社團條例》

《社團條例》的目的在於就社團的註冊、禁止某些社團的運作，以及與此有關的事宜進行規定。根據《社團條例》規定，作為社團一種類型的「政治性團體（Political Body）」，就包括「政黨或宣稱是政黨的組織；或其主要功能或宗旨是為參加選舉的候選人宣傳或作準備的組織」。《社團條例》關於政黨禁止的規定主要體現在以下幾個方面：

（1）拒絕或取消政黨註冊。香港的社團必須依照《社團條例》規定申請註冊或豁免註冊，這種註冊並非僅僅是事後備案性質的註冊，而是一種事前審批性質的註冊，社團事務主任可以依照《社團條例》拒絕相關社團的註冊，這就構成了重要的政黨禁止手段。《社團條例》第 5 條規定，任何本地社團均須於其成立或依照規定被當作成立後 1 個月

① 參見葉海波：《香港特區政黨的法律規範》，《法學評論》2011 年第 6 期。

② 周柏均：《德國、聯合王國、新西蘭和新加坡規管政黨的架構》，立法會祕書處，2014 年 4 月 15 日。轉引自曹旭東：《香港政黨與良性政治——憲制與法律的視角》，三聯書店（香港）有限公司 2016 年版，第 168-169 頁。

③ 香港助理社團事務主任：Recommendation on Prohibiting the Operation of Hong Kong National Party（香港民族黨）under S.8 of Societies Ordinance Cap.151, para10. 該文件為香港助理社團事務主任發給香港保安局局長禁止香港民族黨運作的建議書。

內，以指明的表格向社團事務主任申請註冊或豁免註冊。[①] 任何社團如果沒有依照上述規定申請註冊或豁免註冊，每名幹事或自稱或聲稱是幹事的人即屬犯罪，可被處以罰款乃至 3 個月監禁。根據《社團條例》第 5A 條規定，社團事務主任在諮詢保安局局長後，可以拒絕任何社團或分支機構註冊或拒絕予其豁免註冊，拒絕的法定理由包括：一是如他合理地相信拒絕註冊該社團或該分支機構或拒絕予其豁免註冊，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要者；二是如該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫。此外，即使是已經獲得註冊或註冊豁免的社團，社團事務主任在諮詢保安局局長後，也可基於上述理由取消註冊或註冊豁免。任何社團遭到拒絕註冊或豁免註冊，或其註冊或註冊豁免遭到取消，如無人在上訴期限內提起上訴或上訴被拒絕後，該社團必須停止運作，否則該社團每名幹事或每名自稱或聲稱是幹事的人即屬犯罪，可以被處以罰款乃至 3 個月監禁。

（2）禁止政黨運作。如果社團事務主任合理地相信禁止任何團體或分支機構的運作或繼續運作，是維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人權利和自由所需要者；或該社團或該分支機構是政治性團體，並與外國政治性組織或台灣政治性組織有聯繫，則社團事務主任可建議保安局局長作出命令，禁止該社團或該分支機構運作或繼續運作。保安局局長獲上述建議後，可藉在憲報刊登的命令，禁止該社團或該分支機構在香港運作或繼續運作。當香港保安局局長禁止社團

① 這一表格需要 3 名幹事簽署，並必須包括：該社團的名稱；該社團的宗旨；該社團的幹事的資料；該社團主要業務地點的地址，以及該社團擁有或佔用每個地方或處所的地址。除此之外，《社團條例》還規定社團的分支機構成立也要遵循類似的規定。

運作的命令正式生效後，該社團則成為《社團條例》中的「非法社團」(Unlawful Society)。按照《社團條例》的規定，對於任何非法社團的幹事或任何自稱或聲稱是非法社團幹事的人，以及任何管理或協助管理非法社團的人，均屬犯罪，經公訴程序定罪後，可處罰款及監禁 3 年。[①] 任何人如屬非法社團的成員，或以非法社團成員身份行事，或參加非法社團的集會，或向非法社團付款或給予援助，或為非法社團的目的而付款或給予援助，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處以罰款及最高 2 年監禁。《社團條例》不僅對於非法社團的幹事和成員規定了嚴格的處罰，還對容許非法社團在處所內集會、為非法社團的目的而向他人牟取或企圖為非法社團的目的而向他人牟取社團費或援助等行為進行了禁止。

2.《公司條例》

根據香港法律規定，香港政黨可以自行選擇依據《社團條例》或《公司條例》註冊為社團或公司，而在實踐中，許多政黨更願意選擇依據《公司條例》註冊成為公司，因為這樣能夠有效規避《社團條例》的規管，這就使得當時的政黨無法依據《社團條例》對所有的政黨進行統一的管理，根據《公司條例》註冊的政黨難以得到應有的規制。[②]《公司條例》中關於政黨禁止的規定主要體現在以下方面：(1) 公司只可為合法目的而組成。《公司條例》第 67 條規定，公司只可為合法目的而組成。該條規定成為《公司條例》中限制意圖以「公司」形式逃避《社團條例》監管政黨的重要依據，香港公司註冊處曾依據該條款，認定香港民族黨、香港眾志等「港獨」政黨因違反《香港基本法》，其

① 此外，《社團條例》對於三合會社團幹事的處罰較其他非法社團更為嚴厲。

② 黎沛文：《香港特區政黨立法之缺陷及其完善》，《司法改革論評》第十八輯。

公司組成不符合合法目的，而拒絕為香港民族黨等「港獨」政黨註冊。[①] 香港公司註冊處明確指出，「所有成立公司或更改公司名稱的申請都是按照《公司條例》（香港法例第 622 章）的條文處理。由於有關公司的宗旨明顯違反《基本法》，並不符合根據《公司條例》公司只可為合法目的而組成的規定，公司註冊處已拒絕有關申請。」[②] (2) 公司名稱的限制。根據《公司條例》第 100 條規定，公司不得以某些名稱註冊，其中包括：公司註冊處處長認為由該公司使用即會構成刑事罪行的名稱，或處長認為屬令人反感或因其他原因屬違反公共利益的名稱。(3) 成員登記冊的公開。根據《公司條例》第 627 條，公司須備存一份成員登記冊，成員登記冊須將成員的姓名或名稱及地址、每人被記入該登記冊成為成員的日期、任何人不再是成員的日期等信息記入，否則公司及其每名責任人均屬犯罪，可處以罰款。公司須將成員登記冊備存於該公司的註冊辦事處或訂明某地方，並通知公司註冊處處長且交付處長登記，否則該公司及其每名責任人均屬犯罪，可以處以罰款。公司的成員一經以訂明方式提出要求，即有權依法免費查閱該公司的成員登記冊及成員的姓名或名稱索引。《公司條例》的上述規定實際上賦予根據《公司條例》註冊的政黨一定的公開義務，使得政黨黨員名單在一定程度上需要被公開。[③]

(三)《刑事罪行條例》與《公安條例》

除了《社團條例》與《公司條例》以外，《刑事罪行條例》與《公

① 《政府首明確表態 拒違憲組織註冊》，《文匯報》2017 年 3 月 10 日 A2 版。
② 《政府首明確表態 拒違憲組織註冊》，《文匯報》2017 年 3 月 10 日 A2 版。
③ 曾鈺成：《政黨法未必有利於政黨發展》，《明報》論壇 2006 年 6 月 5 日。

安條例》也為香港政黨禁止制度提供了重要的依據。

1.《刑事罪行條例》

在《香港國安法》和《香港國安條例》出台前，《刑事罪行條例》規定了叛逆罪、煽惑叛變罪、煽惑離叛罪等罪行，[①] 均涉及對「港獨」政黨等極端政治團體的法律限制。主要包括以下罪名：

（1）叛逆（Treason）及叛逆性質的罪行（Treasonable offences）。《刑事罪行條例》第 2 條規定，「任何人有下述行為，即屬叛逆——（a）殺死或傷害女皇陛下，或導致女皇陛下身體受傷害，或禁錮女皇陛下，或限制女皇陛下的活動；（b）意圖作出（a）段所述的行為，並以公開的作為表明該意圖；（c）向女皇陛下發動戰爭（i）意圖廢除女皇陛下作為聯合王國或女皇陛下其他領土的君主稱號、榮譽及皇室名稱；或（ii）旨在以武力或強制手段強迫女皇陛下改變其措施或意見，或旨在向國會或任何英國屬土的立法機關施加武力或強制力，或向其作出恐嚇或威嚇；（d）鼓動外國人以武力入侵聯合王國或任何英國屬土；（e）以任何方式協助與女皇陛下交戰的公敵；或（f）與他人串謀作出（a）或（c）段所述的事情。」對於經公訴程序定罪的人，可處以終身監禁。[②]《刑事罪行條例》基本沿襲了英國 1351 年《叛國法》（Treason Act of 1351）關於叛國罪的內容，由於制定時香港尚屬於港英政府管轄，

① 《香港國安條例》出台後，《刑事罪行條例》等法律中部分條款已被取代。

② 此外，《刑事罪行條例》第 3 條規定，叛逆性質的罪行包括「任何人意圖達到以下任何目的，即 ——（a）廢除女皇陛下作為聯合王國或女皇陛下其他領土的君主稱號、榮譽及皇室名稱；（b）在聯合王國或任何英國屬土境內向女皇陛下發動戰爭，旨在以武力或強制手段強迫女皇陛下改變其措施或意見，或旨在向國會或任何英國屬土的立法機關施加武力或強制力，或向其作出恐嚇或威嚇；或（c）鼓動外國人以武力入侵聯合王國或任何英國屬土，並以任何公開的作為或以發佈任何印刷品或文件表明該意圖，即屬犯罪，一經循公訴程序定罪，可處終身監禁。」

當時《刑事罪行條例》尚保留着「女皇陛下」、「聯合王國」、「英國」等內容，這些內容於近年才得以修正。

（2）煽動意圖與罪行。《刑事罪行條例》第 9 條規定，「煽動意圖是指意圖——引起憎恨或藐視女皇陛下本人、其世襲繼承人或其他繼承人，或香港政府，或女皇陛下的領土其他部分的政府，或依法成立而受女皇陛下保護的領域的政府，或激起對其離叛；激起女皇陛下子民或香港居民企圖不循合法途徑促致改變其他在香港的依法制定的事項；引起對香港司法的憎恨、藐視或激起對其離叛；引起女皇陛下子民間或香港居民間的不滿或離叛；引起或加深香港不同階層居民間的惡感及敵意；煽惑他人使用暴力；慫使他人不守法或不服從合法命令。」《刑事罪行條例》第 10 條規定，任何人作出、企圖作出、準備作出或與任何人串謀作出具煽動意圖的作為；或發表煽動文字；或刊印、發佈、出售、要約出售、分發、展示或複製煽動刊物；或輸入煽動刊物（其本人無理由相信該刊物屬煽動刊物則除外），即屬犯罪，可處以罰款和最高 3 年監禁；煽動刊物則予以沒收並歸予官方。在《香港國安法》和《香港國安條例》出台前，《刑事罪行條例》中的這些內容均構成了香港政黨禁止制度的重要組成部分。

2.《公安條例》

香港《公安條例》中也有一些規定構成政黨禁止制度的組成部分。《公安條例》第 5 條規定了禁止成立半軍事組織，該條規定任何社團的成員或附從者，如被組織或訓練或裝備，以便從事侵奪、可能侵奪、有助於侵奪或看來會侵奪警方或中國人民解放軍職能的工作；或被組織和訓練，或被組織和裝備，以便藉使用或展示武力以宣揚任何政治目標，或被組織和訓練，或被組織和裝備，而組織或訓練或組織的裝

備的方式，會引起他人合理地恐怕他們是為此目的而被組織和訓練，或被組織和裝備的，則任何人如作為該社團的成員或附從者，即屬犯罪，可處以罰款及最高 10 年監禁。除此之外，《公安條例》還規定了對集會、游行及聚集的管制，在很大程度上限制了「港獨」政黨等極端政治團體的行為。

二、《香港國安法》頒佈前香港原有政黨禁止制度存在的問題

與德國、俄羅斯等國家既在《憲法》中對政黨加以規範，又制定專門《政黨法》的做法不同，《香港基本法》並未出現任何關於政黨的規定，香港也未制定專門的《政黨法》。因此，香港原有的政黨禁止制度散見於《香港基本法》《社團條例》《公司條例》《刑事罪行條例》《公安條例》等諸多法律之中，顯得格外龐雜而不成體系，並且由於這種政黨禁止制度存在疏漏，使得該制度易於被反體制政黨規避。

（一）《社團條例》存在的問題

按照《社團條例》規定，社團事務主任為維護國家安全或公共安全、公共秩序或保護他人的權利和自由所需要，可以拒絕或取消任何社團的註冊，並且可以基於上述理由禁止社團的運作。《社團條例》的這一規定看似與德國、俄羅斯等國家一樣，建立起了完善的政黨禁止制度，使香港特區政府可以以維護國家安全或公共安全、公共秩序等理由，拒絕或取消政黨註冊，以及禁止政黨運作。但問題就在於，政

黨可以選擇按照《社團條例》以社團的形式成立，也可以按照《公司條例》以公司的形式成立，而《社團條例》在附表中明確指出「根據《公司條例》（第 622 章）註冊的公司」屬於「本條例不適用的人」。換言之，《社團條例》中關於社團註冊和禁止的規定，只能夠適用於依據《社團條例》註冊的政黨，而無法適用於依據《公司條例》註冊的政黨，這就為部分「港獨」政黨等反體制政黨規避《社團條例》提供了制度漏洞。在實踐中，為了規避《社團條例》的規管，許多政黨更願意選擇依據《公司條例》註冊成為公司，[①] 使得多數政黨並不受《社團條例》調整，而是受到《公司條例》的調整。

（二）《公司條例》存在的問題

《公司條例》對政黨的限制手段主要在於該條例規定「公司只可為合法目的而組成」，這也是《香港國安法》出台前在限制「港獨」政黨等反體制政黨方面使用較為頻繁的法律條款，香港公司註冊處在實踐中多次以此為理由拒絕香港民族黨、香港眾志等政黨的註冊。公司註冊處在拒絕香港民族黨、香港眾志等政黨註冊後給予了解釋，「所有成立公司或更改公司名稱的申請都是按照《公司條例》（香港法例第 622 章）的條文處理。由於有關公司的宗旨明顯違反《基本法》，並不符合根據《公司條例》公司只可為合法目的而組成的規定，公司註冊處已拒絕有關申請。」[②] 該條款的主要問題在於，公司註冊處在審核時往往只進行形式審查，對於該公司是否是為「合法目的而組成」往往只能

① 黎沛文：《香港特區政黨立法之缺陷及其完善》，《司法改革論評》第十八輯。

② 《政府首明確表態 拒違憲組織註冊》，《文匯報》2017 年 3 月 10 日 A2 版。

通過公司名稱、章程等內容進行判斷，因此，當時被拒絕註冊的均是在成立前十分高調宣佈追求「港獨」目標的政黨。當時如果某個「港獨」政黨意圖規避《公司條例》的規管，只要在申請註冊前及期間，不在名稱和章程上明顯宣揚其目的是推動「港獨」，往往就有機會逃避公司註冊處的監管，例如同樣主張「港獨」的青年新政在註冊時並未在名稱及綱領上明顯表明其「港獨」立場，該政黨就於 2015 年合法註冊為公司。

（三）《刑事罪行條例》與《公安條例》存在的問題

從《刑事罪行條例》與《公安條例》的內容來看，其對於有效禁止「港獨」政黨等反體制政黨發揮的作用也有明顯的局限：(1)《刑事罪行條例》存在的問題。當時的《刑事罪行條例》規定了叛逆及叛逆性質的罪行，這兩項罪名在一定程度上能夠對「港獨」政黨等反體制政黨起到限制作用，但是要構成叛逆及叛逆性質的罪行，一般都需要涉及使用武力或戰爭等非法手段。也就是說，《刑事罪行條例》中的叛逆及叛逆性質的罪行，能夠限制「香港人優先」（Hongkongers Priority）、全國獨立黨（National Independent Party）等鼓吹武力的暴力型反體制政黨，但對於多數並不鼓吹武力的和平型反體制政黨則無能為力。《刑事罪行條例》第 9 條、第 10 條也規定了煽動罪行，但該罪行主要針對的是煽動暴力或非法行為等對象，且明確規定「慫恿女皇陛下子民或香港居民嘗試循合法途徑促致改變在香港的依法制定的事項」不構成煽動。這同樣意味着《刑事罪行條例》無法限制和平型反體制政黨政黨從事損害國家安全的行為。(2)《公安條例》存在的問題。與《刑事

罪行條例》類似，《公安條例》限制的對象主要是以半軍事組織形式存在的暴力型政黨，對於和平型反體制政黨則缺乏有效的管制手段。

三、《香港國安法》頒佈後香港政黨禁止制度的完善方向

《香港國安法》以及《香港國安條例》的頒佈，對於完善香港政黨禁止制度發揮了巨大的作用。《香港國安法》作為香港特區維護國家安全的基礎性法律，為香港政黨禁止制度提供了充分的法律依據，特別是該法第 31 條將公司、團體等法人或者非法人組織統一納入了調整範圍，在很大程度上彌補了香港原有政黨禁止制度存在的漏洞。《香港國安條例》也專門對「從事危害國家安全活動的組織」進行了規定。未來有必要在上述法律的基礎上繼續對香港政黨禁止制度進行完善。

（一）推進香港本地立法實現政黨禁止制度的體系化

《香港國安法》規定了香港特區維護國家安全的基本準則、香港特區維護國家安全的職責和機構、罪行和處罰等內容，這將在國家立法層面為香港政黨禁止制度提供基本依據。與此同時，在香港特區層面，也有必要儘快通過本地立法實現香港政黨禁止制度體系化，夯實預防和打擊反體制政黨的制度基石。目前來看，實現這一任務有兩項方案可以選擇：第一項方案可以稱為「《政黨法》方案」，即參照德國、我國台灣地區、俄羅斯等國家（地區），在《香港基本法》中設置反體制政黨禁止條款，並制定專門的《政黨法》進行細化；第二項方案可以稱為「完善香港國安條例方案」，即在《香港國安條例》中，系統規

定反體制政黨禁止制度。

從國外的經驗來看，德國、俄羅斯等國不僅在《憲法》中明確規定了政黨禁止制度，同時還通過《政黨法》等專門的政黨法律對政黨禁止制度進行體系化。這種方式是目前政黨禁止制度體系化程度最高的立法方式。筆者認為，這種方式儘管可行，但是未必是最佳方式。目前來看，將政黨禁止制度寫入《香港基本法》並制定《政黨法》確實有利於香港政黨政治法治化水平的提高，但由於《香港基本法》的修改程序十分複雜，且不利於維持《香港基本法》的穩定性，因此，通過《香港基本法》和《政黨法》規定政黨禁止制度儘管有較大的意義，但是如果有其他方式可以替代，那麼在《香港基本法》寫入政黨禁止制度並制定《政黨法》就並非最優選項。目前來看，香港特區已於 2024 年通過了《香港國安條例》，要進一步完善香港政黨禁止制度，為預防和打擊反體制政黨提供充分制度保障，目前更優的方案就是完善《香港國安條例》，進一步充實政黨禁止制度內容，實現政黨禁止制度的體系化。

（二）明確政黨禁止後政黨成員議席的處分

一個反體制政黨被禁止後，涉及的相關法律後果主要表現在三個方面，一是反體制政黨的法律責任，二是反體制政黨成員的法律責任，三是反體制政黨成員議席的處分。對於香港而言，《香港國安法》等對於前兩方面已有規定，可以在此基礎上進行細化即可。但關於反體制政黨成員議席的處分，《香港國安法》等僅針對被判決危害國家安全罪行的個人進行了規定，《立法會條例》等也有相關規定，但上述

法律主要是針對被判決危害國家安全罪行或被認定不符合擁護《基本法》、效忠香港特區法定要求和條件的個人，未明確規定政黨禁止後該政黨所有成員議席的處分。為了解決這一問題，德國和我國台灣地區在政黨禁止制度中設計了政黨成員議席的處分。我國台灣地區明確對這一問題進行了規定，「司法院大法官審理案件法」第 30 條規定，「被宣告解散之政黨……其依政黨比例方式產生之民意代表自判決生效時起喪失其資格。」《德國基本法》和《政黨法》雖然並未對這一問題進行明確規定，但是德國聯邦憲法法院在 1952 年德國社會主義帝國黨案中明確指出，對於違憲政黨黨員的議席也應當剝奪，即一個政黨一旦被宣告為違憲政黨，即使該政黨議員未觸犯其他法律，其議席也應當喪失。聯邦憲法法院對此進行了解釋，「一旦憲法法院的判決認為某個政黨的觀念不符合參與公共政治意志形成的先決條件，僅僅解散該政黨的結構並不能充分實施憲法法院判決。憲法法院判決的目的是將這些觀念本身排除在公共意志形成的程序之外。」[①]

（三）加強對合法政黨權益的保障

由於政黨禁止制度是一把雙刃劍，在構建政黨禁止制度的過程中，不能僅僅強調對違法政黨及其成員的制裁，還應當加強對合法政黨權益的保障。在競爭性政黨體制之下，由於多個政黨同時存在，各政黨間自然會產生「比較」，而經過「比較」，政府與各政黨的互動當

① 2 BVerfG at 73. 轉引自 See Paul Franz,Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison,*B. C. Int'l Comp.* & *L. Rev.* 51 1982.

然也就會出現「平等與否」的問題。[①] 所謂政黨機會平等原則，主要是指禁止某一政黨經由不平等的被對待，使其享有的權利相對於其他政黨受到妨害或侵害，這種妨害或侵害也可以經由對某一政黨權利的損害或對某一政黨授予一定的利益的方式達成。[②] 例如，在德國，聯邦憲法法院認為《德國基本法》第 21 條在規定違憲政黨禁止的同時，也賦予了政黨特權，即除非聯邦憲法法院已經宣告政黨違憲，否則，該政黨及其成員在以政黨名義活動時，不應受到政府的歧視對待，如果政黨的上述權利遭到了侵害，政黨可以通過憲法訴願的方式尋求救濟。[③] 因此，諸如公共廣播站管理者即使認為某些政黨沒有意義甚至是有害的，也不得給予他們歧視待遇。[④]

政府對於政黨機會平等的保障，最主要的體現在於在公共補助中貫徹平等原則。所謂公共補助，主要包括直接補助和間接補助，直接補助可以分為金錢補助和非金錢補助，後者主要包括電視廣播宣傳時段、郵寄服務、公共設施或空間的使用等；間接補助主要是指對捐贈或繳納黨費的稅收減免等。[⑤] 無論是直接補助還是間接補助，都涉及了國家對公共資源在不同政黨間的再分配。因此，為了保障政黨機會平等，對於未因違法而被解散的政黨，政府不應當對其進行不合理的差別對待。

---

① 參見法治斌、董保城：《憲法新論》，元照出版公司 2012 年版，第 38 頁。

② 參見陳慈陽：《憲法學》，元照出版公司 2005 年版，第 273 頁。

③ See Paul Franz,Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison,*B. C. Int'l Comp. & L. Rev.* 51 1982.

④ See Paul Franz,Unconstitutional and Outlawed Political Parties: A German-American Comparison,*B. C. Int'l Comp. & L. Rev.* 51 1982.

⑤ 參見曹旭東：《比較視野中的香港政治資金規管：模式、制度及評估》，《法學評論》2017 年第 1 期。

The Status, Problems and Improvement of Hong Kong's Party-ban System from the Perspective of National Security

Xie Yu

Abstract: Hong Kong's anti-system parties pose a threat to our national security. The establishment of a legal system for the maintenance of national security in the Hong Kong Special Administrative Region requires a complete party-ban system. The original party-ban system of the Hong Kong Special Administrative Region has many defects. *The Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region* has made up for the original loopholes to a certain extent. In the future, it is necessary to further improve the Hong Kong Special Administrative Region's party-ban system on the basis of this law.

Keywords: National security; party-ban system; anti-system parties; Hong Kong independence

（責任編輯：伍俐斌）