

道理、情理與法理

——香港國安法的實施成效與落實要求



學者論衡
畢雁英

對於如何「保證香港國安法準確實施」，全國政協副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍1月13日在全國港澳研究會專題研討會的致辭，分析了中央制定香港國安法的立法精神，提出了實施該法的具體要求。有助於我們在道理、情理和法理三個層面上，理解為什麼要制定香港國安法、如何準確實施香港國安法。

一、道理：為什麼制定香港國安法

香港自古以來是中國領土。鴉片戰爭後，英國武力佔領香港，強迫清政府簽訂了三個不平等條約。英國佔據香港百餘年，是通過其侵略行徑實現的，是中國積貧積弱發展階段的歷史產物，更是中華民族發展史上國家安全得不到保障的慘痛結果。港英當局在港長期實行高壓政策，通過鴉片貿易和華工貿易，賺取了大量利潤，屢次禁止在香港進行民主改革，採取歧視華人政策。通過「一國兩制」方針的創新設計和堅定落實，中國政府恢復對香港行使主權。在收回香港後，國家理應將香港納入整體國家安全範圍之中進行考量。

但儘管香港回歸多年，境外勢力卻不甘心退出香港歷史舞台，加之反中亂港勢力的阻撓，香港特區政府落實基本法第二十三條國家安全事項自行立法的憲制責任一直未能完成。也因此，回歸二十多年後香港的管治制度和法律制度仍然沒有填補維護國家安全的法律漏洞，無法有效維護國家安全。

因此，國家理應根據歷史發展規律、各國實踐經驗及國際鬥爭的嚴峻挑戰，填

補在香港產生的國家安全漏洞。中央建立健全香港維護國家安全法律體系，是確保「一國兩制」實踐行穩致遠的題中應有之義，國家制定香港國安法符合中國政府管理自身事務的基本道理。

二、情理：香港國安法規定了什麼

香港國安法應當規定哪些內容？對於香港國安法的立法精神和要旨，夏寶龍副主席在致辭中系統地總結了四點內容。一是，制定香港國安法是為了維護國家安全、捍衛「一國兩制」，歸根結底是為香港好、為廣大香港居民好。因為長期以來愈演愈烈的「港獨」、「黑暴」、「攪炒」等反中亂港活動嚴重影響社會秩序，給香港居民帶來了危險，影響了經濟發展。全國人民代表大會通過決定授權全國人大常委會制定香港國安法，就是為了維護國家安全，捍衛「一國兩制」，確保香港長治久安和長期繁榮穩定，從而更好地保障香港廣大居民的根本權益和自由。

二是，香港國安法是為防範、制止和懲治少數犯罪行為而制定，其針對的是香港特區維護國家安全「不設防」問題，打擊的是極少數，保護的是廣大香港居民。夏寶龍副主席引用的數據具有很強的說服力，依據香港國安法，僅有230餘人因涉嫌危害國家安全被特別行政區警方拘捕，其中30餘人完成了審判程序，被法院裁定有罪。這肯定是香港人口的極少數。

三是，在維護國家安全事務上中央與香港應當承擔各自的職責。鑒於國家安全是中央事權，中央對香港特別行政區有關的國家安全事務負有根本責任，擁有完整的立法權、執法權、司法權，這符合世界各國在維護國家安全上的慣常做法。然而，考慮到「一國兩制」的特殊性和香港的實

際情況，中央通過香港國安法授權香港特區承擔維護國家安全的主要責任，中央負責處理特區層面難以解決的問題，承擔最後兜底責任，特區承擔維護國家安全事務的憲制責任。即，根據香港國安法規定，中央將處理有關維護國家安全具體問題的權力和責任賦予了香港特區。

四是，為了有效維護國家安全，香港國安法創造性地規定了中央和特別行政區「雙執行機制」。兩套執行機制職責分工和案件管轄劃分清晰，同時又形成互補、協作和配合關係。這充分體現了國家安全中央事權的屬性，更體現了中央對香港特別行政區的高度信任和充分尊重。

三、法理：香港國安法如何適用

回顧和比較香港國安法在實踐中的適用，已經取得了顯著成效；未來必須確保香港國安法得到全面準確地適用，才能為國家安全和香港繁榮穩定提供堅實保障。

(一) 回顧實施成效

從香港國安法實施以來的情況看，香港維護國家安全的制度機制不斷完善，國家安全得到有力保障，香港恢復良好社會秩序，特區治理呈現出良政善治新氣象，得到香港社會普遍認可，贏得國際社會正義力量高度贊同。民調顯示71.9%受訪者認為香港實施國安法以後法治秩序得到了恢復，香港市民的各項合法權利在更加安全的環境中得到更好保障，香港引以為傲的法治回來了，民眾期盼的安寧生活回來了，香港市民和全球資本對香港的信心指數持續提升，香港全球金融中心排名回升到第4位。

(二) 未來實施要求

香港國安法的實施狀況取決於很多因素，包括當今世界變局的大背景、霸權主

義對我國國家安全構成的嚴峻挑戰、反中亂港分子及分裂勢力的潛心企圖以及香港社會有關各方對法律的理解認識、落實執行和司法適用等方面存在的各種問題，都給香港國安法的準確實施帶來了挑戰。

對此，夏寶龍副主席明確提出未來全面準確實施香港國安法的五點要求：

一是，中央主導和特區主責相輔相成、缺一不可。在「一國兩制」之下，在維護國家安全工作層面，中央全面管治權與特區高度自治權統一銜接就具體體現為中央依法主導和特區依法主責。行政長官和特區政府是治理香港的第一責任人；特區國安委應當充分履行自己的法定職責，正確行使自己的法定職權，不斷推動香港國安法落地落實；特區行政、立法、司法機關都要切實肩負起維護國家安全的責任，全面準確貫徹實施香港國安法；香港特區國安委應當與中央駐港國安公署一道及時認真研究解決實踐中遇到的新問題。

二是，落實香港國安法的優先適用的法律效力。全國人大常委會在制定香港國安法時，就賦予了其凌駕地位和優先適用的法律效力。當特區本地法律規定與香港國安法不一致時，應當優先適用香港國安法，特區應主動修改、完善本地法律。香港特區法院應當按照香港國安法創制的司法程序和規則，依據香港國安法的立法原意審理案件。

三是，特區維護國家安全體系中的各機構應當承擔各自職責，相互配合，全面準確實施好香港國安法。為進一步明晰香港特區國家安全委員會的職責，2022年12月30日全國人大常委會首次對香港國安法進行了解釋，指出香港國安委依法享有規劃權、決定權和協調權，香港特別行政區

任何行政、立法、司法等機構和任何組織、個人均應予以尊重並執行。特區其他職能機構都應當配合特區國安委的工作，尊重並執行特區國安委的決定。特區法院審理案件過程中，若出現有關行為是否涉及國家秘密或國家安全的認定問題時，應當取得行政長官就有關問題所發出的證明書；若法院沒有向行政長官提出並取得相關證明書，特區國安委可根據香港國安法第十四條，對該等情況是否涉及國安問題，作出判斷，有關決定具有法律效力，法院必須執行相關決定。

四是，維護國家安全既要發揮專門機構的作用，也要依靠廣大市民的共同參與。全社會每個人都應是維護國家安全的參與者、推動者、受益者，而不是旁觀者。國安才能家好、國安才能業旺，維護國家安全是每一個人的「必答题」，而不是「選擇題」。要在全社會加強對香港國安法的學習宣傳教育，不斷增強社會維護國家安全的意識。特別是要着力在青少年中加強國家安全教育，從小培養他們的國安意識和愛國情懷，扣好國家安全教育的「第一粒扣子」。

五是，要正確處理好安全與發展的關係。安全是發展的前提，發展是安全的保障。開放發展須在國家安全的前提下才可實現、才可持續。只有築牢國家安全屏障，香港才有信心和條件對全世界更加開放。

夏寶龍副主席關於全面準確貫徹實施香港國安法的致辭客觀嚴謹，融通了道理、情理和法理；講明了中央對特區的高度信任與尊重；闡明了維護好國家安全，香港必會迎來與祖國共同發展的穩健與繁榮的未來，香港的獨特優勢和魅力必將更勝往昔。國際關係學院副院長、教授

加強執法及司法機關科技應用



議會內外
容海恩

全面依法治國是新時代中國特色社會主義思想的重要部分，亦是發展中國特色社會主義的本質要求和重要保障，關乎治國興邦及人民幸福安康。法治同樣是香港的核心價值，法治優勢同樣是香港重要的優勢之一，關乎香港的國際化定位及地位。

因此，香港特區的司法機關亦必須跟上時代，其中一項就是要改革現有運作模式，邁向電子化。特別是近年各級法院的排期輪候時間大幅增加，如區域法院方面，刑事案件由被告人首次在區域法院提訊至聆訊的輪候時間，由2019年的191日增加至2021年的287日；而同期的民事固定審期案件，由排期日至聆訊的輪候時間則由95日增加至108日。裁判法院方面，傳票由答辯日至審訊日的輪候時間同樣大增，由2019年的67日增加至2021年的79日。此外，警方的搜證及律政司的檢控時間亦有延長的趨勢。筆者相信推動電子化是有助紓緩有關情況，司法機關應跟上時代步伐，大量引入科技應用。

輪候時間不斷延長的一大因素是受到新冠疫情影響，令傳統紙本系統的運作效率降低，部分聆訊曾需要集體延期。就此，筆者支持終審法院首席法官張舉能日前提及正考慮資訊科技策略計劃，分階段推出電子訴訟系統，務求能夠跟隨科

技發展，透過轉用電子訴訟系統提升法庭運作效率。當然，筆者明白應用科技或涉及會否影響基本權利的考慮，但現今已是數碼年代，訴訟模式必須現代化，法庭在守護司法獨立的時候，亦需要多考慮效率和效益的問題。

至於執法方面，香港在2022年首三季，多項主要罪案包括行劫、爆竊、強姦、傷人及嚴重毆打、搶掠及扒竊均錄得顯著跌幅，惟詐騙案卻大幅增加，於2022年首三季增加了5000多宗，直接推高了總體犯罪數字，導致香港整體罪案較前年同期增加4.4%，達49927宗，同時鑒於詐騙案破案難度較高，導致整體破案率跌至31%。

有見及此，警方應針對詐騙案增撥資源，用於增加相應人手、技術人才、硬件通訊設備及情報搜集工作等，其中或需要引入更多高新科技協助破案。此外，警方亦應當加強電子化配備，做到全面提升辦案效率和破案率。此外，警務人員長期不足，最新的職位空缺多達逾6000個，空缺比例達16.7%，為考慮長遠的運作模式，警方應考慮是否需要調整招聘目標，吸引更多創科方面人才加入警隊，加快推動警方有效應用科技。

最後，大力發展創科是中央對香港的期望與要求，也是香港實現由治及興的重要環節。筆者期望特區政府能夠發揮推動作用，在執法機關及司法機關加強創科運用，提升效率，提高市民滿意度，推動創科發展。

新民黨副主席、立法會議員、執業大律師

私院獲資助應承擔更多責任

議論風生 蘭亭

為改革目前不勝負荷的公營醫療系統，以應付香港長遠的人口老化問題，特區政府去年底公布《基層醫療健康藍圖》，提出將資源更好地投放在基層醫療健康服務，資助市民在私營醫療機構接受診斷和治療常見長期病，減低患者對公營醫療的需求。想要落實《藍圖》，其中一個關鍵就在於私營醫療機構是否能夠積極配合政府，但筆者擔心，不排除會有私營醫療機構將之視為牟利的機會，令《藍圖》的作用大打折扣。因此，當局必須加強監管，確保良好的初衷不會被利用，同時鼓勵一些獲資助的私營醫療機構承擔更多責任。

隨着人口老化加劇，醫療開支越來越龐大是世界上所有政府都正在面對的難題，香港自然也不例外。本港2022/23年度衛生預算約三成至1279億元，總額較五年前倍增，從而一舉超過社會福利和教育，高居政府經常開支項目榜首，佔比近四分之一。這其中雖然有疫情的因素，但醫療開支不斷膨脹也是不爭的事實，即便如此，公營醫療服務依然嚴重供

不應求，長期超負荷運作導致服務水平每況愈下，近日更有兩名醫生因為醫療事故而被控謀殺。

政府需要加大監管力度

因此，《藍圖》的出台絕對有其必要性，務必將部分需求轉移至私營醫療市場，否則公營醫療服務將無以為繼。特區政府曾推出不少善政，例如購買年金和自願醫保可以扣稅，以鼓勵市民為將來做好更周全的準備。但由於監管不力，這些政策在實施過程中往往走樣、變形，例如保險公司趁機加價，年金和自願醫保產品的價格在扣稅後其實和之前相若，政府的資助最終都進入了保險公司的口袋。因此這也難免令人擔心，《藍圖》會否重蹈之前的覆轍。

筆者之所以對私營醫療市場缺乏信心，主要是因為其過往不甚理想的紀錄。一些私家醫院打着宗教和慈善的旗號，聲稱不以盈利為目的，從而獲得政府大量補助，例如免費批出土地和免稅。不過最終這些私院在慈善上似乎乏善可陳，反倒成為斂財利器。2012年審計署發表報告揭發私院以捐款為名，把醫院巨額盈餘轉到

關連機構，令資金可作醫院發展以外用途。報告還提及私院未能按批地條款提供低收費病床，2019年申訴專員調查後指情況仍然不理想，直至去年第五波疫情令問題徹底暴露。當時有多間私院拒收出現發燒症狀的病人，引發社會極大爭議。近日，立法會議員周文港專門就私院的上述問題提出質詢，醫務衛生局局長盧寵茂答覆表示會適時檢討相關政策。

《藍圖》提出整合公私營醫療資源，並會資助市民在私營醫療機構就診，包括成立策略採購統籌處，對所有通過私營界別提供的基層醫療服務進行統籌規劃。這必然會涉及大量公帑，理應受到監管，確保資源不會被濫用。其中，私院在經營上得到各種優待，等同獲得公帑的資助，因此有責任積極配合政府落實《藍圖》，切不可只想着「分一杯羹」，才算得不辜負政府所託以及社會期望。與此同時，也希望政府官員所提及對私院的適時檢討，能夠盡快落實，勿再令政府的善心和公帑白白浪費，並使私院成為落實《藍圖》的一大保障。

香港國際戰略研究院副院長

發掘知識產權價值 協助文創企業融資

政策思考

蘇曉明、林玥彤

文化及創意產業的融資生態複雜。文創產業的行業眾多，涵蓋各種牟利和非牟利機構，它們的資金需求和財政營運模式不同，因此需要多樣性的融資方式。香港的文創產業有11個界別，包括「藝術品、古董及工藝品」、「文化教育及圖書館、檔案保存和博物館服務」、「表演藝術」、「電影及錄像和音樂」、「電視及電台」、「出版」、「軟件、電腦遊戲及互動媒體」、「設計」、「建築」、「廣告」，以及「娛樂服務」。無論是公共博物館還是私人電影公司，都屬於文創產業，可見投資文化創意機構或項目並沒有統一的方法。

經濟合作及發展組織2022年研究發現，文創產業主要從公營（public finance）和私營界別（private finance）獲得資金。源自公營界別的資金，主要指政府的撥款，透過資助計劃撥放資源於文藝項目。此外，稅務優惠也可算是政府提供的資源之一。

若要再將政府提供的直接資助細分，便有三類：

一、由文化部門（例如文化體育及旅遊局）提供，直接資助文化創意項目的資金。例如有九大藝術團體每年的固定資助、藝能發展資助計劃、電影發展基金、創意智優計劃、粵劇發展基金等。

二、由非文化部門提供（例如創新科技及工業局），直接資助文化創意項目的資金。例如創新及科技支援計劃和鄉郊保育資助計劃，兩者皆有支持藝術科技項目。

三、其他文創機構可申請的企業資助。例如社創基金、專利申請資助計劃、科技券資助計劃、遠距營商計劃等。

源自私營界別的資金，有很多種募資方法，包括企業的自籌資金、贊助、捐款，甚至是債權融資（debt financing）和股權融資（equity financing）。

我們先要了解文創產業的特徵，才能探討它們在私營界別融資的渠道。文創產業的特徵在於較多微小或初創企業，它

們很多時候都沒有雄厚的資金支撐，往往在初期需要大量的金錢投入。另一個更重要特徵在於，文創公司主要資產都是知識產權或其他無形資產（如版權、商標、設計、軟件等）。

創新知識產權制度

知識產權的經濟潛力巨大，尤其是在這個知識與數字經濟時代，出現了更多以知識產權為主導的企業，例如Google、Facebook和Netflix等。與此同時，知識產權資產在傳統企業中也變得越來越重要。2020年，在世界前500家公司中，其90%的資產都是無形資產，例如專利、軟件、品牌價值和顧客數據等，較2015年的84%增長了6%。此外，全球知識產權及版稅管理市場也將會在2026年達到161億美元，而娛樂及媒體界更會佔此市場的最大比例。

在債權融資方面，知識產權（理論上）可以作為公司獲得融資的抵押品，而公司在成功獲得融資後，更可進一步擴大其知

識產權組合與創新動力、不斷成長。知識產權資產能夠推動創新和創意，成為企業融資、獲利及提升價值的重要來源。

但一般來說，在傳統的信貸或融資框架下，要以無形資產作為抵押品向銀行貸款，難度依然較高，原因是知識產權或無形資產都比較難評估其價值。進行評估時，除了要考虑公司的基本財務營運狀況，還要估計知識產權在未來可能產生的經濟效益等，過程複雜深奧。世界知識產權組織也曾表示，知識產權的金融潛力目前仍受限，現時的制度與政策更適用於實體資產。許多微小型文創企業雖有豐富的知識產權，卻難用它們作為貸款或融資的資產，亦未必懂得尋求資產評估等中介服務，因此在融資時常遇上困難，或者根本沒有意識到自己的知識產權其實具有更多價值。

放眼海外，新加坡早已意識到這方面的制度有待完善，以充分發掘商機。新加坡在《IP策略2030》（Singapore IP

Strategy 2030）中對知識產權生態進行部署，包括提供促進企業利用知識產權進行融資的基礎建設和支援，以及培養更多知識產權估值人員，期望能夠創建更完整、前衛的無形資產機制，讓企業的資金來源變得更多元化，而文創產業當然是受惠的產業之一。無可否認，香港此方面進度較為遜色，仍沒有政策支援。我們雖然有成熟的法律制度和人才，政策卻相對保守。

文創產業需要多元的資金，包括來自公營和私營界別各種資助及融資方式，創新知識產權制度、構建與時並進的知識產權生態，能推進文化IP與金融共同發展，相信會為微小型文創企業開拓更多快捷且創新的籌資渠道。這也對建設「十四五」規劃確立的「八大中心」中的國際金融中心、亞太區國際法律及解決爭議服務中心、區域知識產權貿易中心以及中外文化藝術交流中心，都起到重要作用。

團結香港基金藝術及文化研究主任、團結香港基金助理研究員