

# 構建具前瞻性、有效的國安法律及執行體系

學者論衡  
成傑

基本法第23條立法工作刻不容緩，昨日，行政長官李家超在立法會上表示，香港要履行好憲制責任，需要把23條立法，和全國人大「528決定」、香港國安法連結起來，渾然一體，以完善國家安全的法律制度和執行機制。事實上，維護國家安全的立法層次，既有中央層面也有特區層面，23條立法雖然為中央賦予香港特區自行立法的範疇，但這部法律不能是「孤立」或是「割裂」的，必須嚴格遵從全國人大的有關決定，並與香港國安法的框架內容進行有效的銜接、配合。只有這樣，才能構建具前瞻性、有效、管用的國家安全法律及執行體系。

在2020年6月之前，香港沒有專門的維護國家安全的法律。香港國安法的頒布實施，從根本上改變了香港國家安全「不設防」的狀態，不僅讓香港實現由亂到治的轉折，更推動香港邁向由治及興的新階段。香港國安法是由全國人大常委會制定

並頒布實施的，而全國人大常委會的立法權力，是來源於全國人大的「528決定」。2020年5月28日下午，十三屆全國人大三次會議以高票表決通過《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》。這一決定，闡明了中央關於維護國家安全的堅定立場和態度，授權全國人大常委會制定香港國安法並列入基本法附件三並在香港頒布實施，並從憲制層面以及具體落實方面，對香港特區履行憲制責任提出了明確要求。

例如，決定正文的第一條：國家堅定不移並全面準確貫徹「一國兩制」、「港人治港」、高度自治的方針；強調採取必要措施建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。第三條：維護國家主權、統一和領土完整是香港特別行政區的憲制責任；強調香港特別行政區應當盡早完成香港基本法規定

的維護國家安全立法，香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據有關法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。

雖然當中沒有點出基本法第23條，但所強調的「應當盡早完成基本法規定的維護國家安全立法」即已是提出了明確要求。如果說作為憲制性文件的香港基本法，強調了香港特區維護國家安全的憲制責任，賦予香港特區自行就維護國家安全立法的權力，那麼全國人大「528決定」則是進一步明確了特區憲制責任，以及指出了具體的立法要求。

作為國家最高權力機關，全國人大所作出的「528決定」具有無可質疑的法律效力，這也是香港維護國家安全立法的法律依據，對香港進一步完善國安法律具有重大的指導意義。

香港國安法則全面體現了「528決定」的精神，例如：第三條規定：中央人民政府對香港特別行政區有關的國家安全事務

負有根本責任。香港特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責。香港特別行政區行政機關、立法機關、司法機關應當依據本法和其有關於法律規定有效防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動。」第七條：「香港特別行政區應當盡早完成香港特別行政區基本法規定的維護國家安全立法，完善相關法律。」

不僅如此，香港國安法還清晰規定了香港維護國家安全所需遵循的法律制度。包括明確規定防範、制止和懲治危害國家安全犯罪應當堅持的法治原則；香港特區維護國家安全的職責和架構；明確相關罪行和處罰；案件管轄、法律適用和程序；國安法第四十三條的實施細則等等。

香港國安法是由全國人大常委會制定的，雖然在香港頒布實施，但法律位階較香港特區本地立法更高，是「上位法」。未來23條立法所需遵循的法律原則、罪行和處罰、案件管轄、法律適用和程序

等，都不能和香港國安法相衝突，更不能成為一部「孤立」的普通法制度下的法律。

某種程度上可以這麼理解：全國人大「528決定」是管總的，香港國安法是管框架及具體要求的，而基本法23立法則是進一步補全法律的不足之處，完善法律制度和執行機制。三者要實現有機結合，形成一套香港維護國家安全的完善法律制度體系。

基本法23條立法「早一日得一日」，原因在於，國家安全風險是真實的、是持續存在的、是可以突如其來的。正如行政長官昨日所說，如果國家安全沒了，市民的生命和財產安全的保障都會失去。如果國家安全沒了，社會秩序會受到極大的威脅，經濟發展會受到嚴重阻礙。如果國家安全沒了，外部勢力會乘機而入，社會會動盪，暴力、罪案和各種破壞會無日無之，社會將再無寧日。早日完成23條立法，才能更好維護香港的繁榮穩定。

## 西方「新聞自由」的真相



靜思明路  
湯家驊

黎智英被控危害國家安全的案件終於開審。控方律師的開案陳辭和第一名從犯證人的證供確實令人咋舌。控方提出的證據顯示，《蘋果日報》不過是一種政治工具，由黎智英一己的政治立場而全面操控，根本談不上什麼編輯自主，更遑論中肯的新聞報道。有朋友問，這便是一些人的新聞標準嗎？

要探討這問題，真的有點不知從何說起。世界上差不多所有地方和國家均有新聞專業標準或指引；網上查一查，發覺全世界有大約400套不同的新聞專業指引，這些指引大部分均為新聞專業團體自發性提出，期望以自律形式規範新聞工作者的專業行為。雖然指引條目繁多及略有不同，但其中主要的核心新聞專業價值觀卻離不開真實、準確、獨立、客觀、公平、中立、基於事實、尊重他人和對社會負責等；可以說標準定得很漂亮，但事實是現今有多少傳媒能做得到？

不少美國人自詡美國是世界上民主、新聞最自由的地方，但選舉時大家也可看到偏向共和民主兩黨的傳媒，那種針鋒相對，各持不同的「事實」攻擊對方，便可見美國是沒有中立的傳媒。近年美西方視中國為威脅，不斷抹黑攻擊中國，部分美國傳媒更罔顧事實，一窩蜂地呈造針對中國的所謂指控，以「政治正確」為新聞報道標準，令稍為有理性的人看了均有點慘不忍睹的感覺。

不少美國本土以外的人認為美國傳媒不值一晒，但美國人又怎樣看待美國傳媒？2020年，美國著名智庫皮尤研究中心（Pew Research Center）發表一項詳細調查，結果顯示過半受訪美國人認為，美國傳媒的工作並不符合公眾利益。54%受訪者更認為公眾已對傳媒失去信心；失去信心的原因是44%受訪者認為傳媒是刻意誤導公眾，72%受訪

者質疑傳媒的資源來自何方，60%受訪者質疑傳媒與經費支持者是否產生利益衝突。整體而言，63%的美國人對美國傳媒的可靠性存疑。

這不是唯一一份質疑美國傳媒的研究報告。2022年10月，美國著名民意調查機構蓋洛普（Gallup）發表了一個結果相近的調查報告。報告指出，38%美國人不相信大眾媒體能全面、準確、公平地報道新聞，只有34%的人對報紙、電視和廣播持有信任感。而對傳媒尚存信任感的受訪者中，70%是民主黨支持者，而共和黨和獨立人士的支持度則分別只是14%和27%。報告指出，對傳媒產生不信任的數字在過去一年飆升了10%，而中立人士的信任程度亦達有史以來的最低點。

這些數字顯示政治保守的人對傳媒的信任度是最低的。美國民主黨人高度信奉民主體制和新聞自由，所以對傳媒的信任度比任何一個群組也較高。換言之，政治上越篤信民主制度和新聞自由的美国人，他們越信任傳媒，越容易被別有用心的傳媒唆擺，甚至誤導。

看過這些調查數字，再回首數年前香港的情況，不難想像為何《蘋果日報》刊登一句「送中」謊言，能在一夜間可在香港造成烽火連連之勢。

不要誤會，我對傳媒的看法是中立的。就如世界上騙子多的是，但會否受騙是個人選擇。最近網上便瘋傳一張新加坡報紙的諷刺時弊漫畫，漫畫中有人問為何有的地區特別多政治騙子？答案是因為傻子太多，騙子不夠用。這話可能說得刻薄一點，但毋庸置疑，要求每個人有獨立思考又談何容易？事實是，騙子總是無處不在，但是只要沒有人相信騙子，騙子便不能遺害社會。所以，不要受騙，首先要建立好自身的獨立思考能力。

行政會議成員、民主思路召集人、資深大律師

## 打破地區利益藩籬 推動灣區深度融合



議會內外  
嚴剛

推動粵港澳大灣區全方位深度融合發展，是國家可持續高質量發展戰略的重要組成部分，粵港澳大灣區要成為中國可持續高質量發展新格局的戰略支點，高質量發展的示範地，中國式現代化的引領地。廣東是領跑中國社會經濟持續發展實力最強最具活力的省份，香港澳門是中國最有特色的、實施自由市場經濟、具有「兩制」優勢的特別行政區，粵港澳大灣區的發展就是在實現區域社會經濟要素優化整合基礎上的強強聯合，以推動帶動整個中國社會經濟的發展。

### 發揮香港國際化優勢

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》公布5年來，已經取得了顯著成果。據統計，2022年大灣區經濟總量超過13萬億元人民幣，相當於全球第10大經濟體，綜合實力顯著增強，向着世界級的灣區和城市群的方向迅速發展。在充分肯定已經取得的成果的同時，各界也應該理性深刻地思考，大灣區的融合發展是否確實已經進入快車道，是否已全面取得實質性的成效，是否已經達到戰略性融合，是否已經達到中央的期望與要求。其中是否破局的客觀標準，應該站在國家總體發展大局的高度及灣區深度融合發展的深度來考量，大灣區所覆蓋的「9+2」城市群是否都能夠從大灣區融合發展中獲得新的發展動力，並取得顯著的長足發展，灣區內市民是否獲得最大限度的滿足。

當前，大灣區發展的整體性和協同性仍需加強。以大灣區港口為例，香

港、深圳和廣州的港口之間缺乏資源共享、優勢互補和經營合作，導致各個港口同質化發展，相互競爭激烈，影響了各港口的經營效益和大灣區港口的整體實力。這其中就有觀念理念、制度及機制方面的差異所致，也有其中的地區利益分配分歧所致，香港具有靈活應變的「兩制」優勢，理應在這方面發揮更主動更大的作用。

首先，大灣區各城市必須樹立國家發展的大局觀念，站在國家規劃國家發展國家利益的高度，跨越超越狹隘的各自的獨立利益。有捨才有得，只有讓利才能獲利，齊心協力實現整體發展目標。香港應當深化與其他城市的合作，協調各自的利益，實現互利共贏，為共同推動大灣區的可持續發展共同努力。

其次，大灣區市場一體化水平尚待提升，以更好促進市場高效暢通和規模擴展。香港需要更密切對接國家戰略和政策，發揮自身市場化、法治化、國際化的優勢，特別是發揮「兩制」的獨特優勢，順應千變萬化的國際市場趨勢，創新制度與機制，制定超前的國際市場機制，構建國際一流的營商環境，主導大灣區制度與機制無縫對接，與其他城市一起推動大灣區市場一體化，提高大灣區的市場活力並推動高質量發展。

第三，大灣區各城市應優勢互補，差異化發展，形成大灣區合力。香港應推動各城市發揮各自的比較優勢，合理分工，密切協同，良性競爭，促進大灣區內部的協調融合發展，形成粵港澳大灣區發展利益共同體，強化大灣區對增進國家整體經濟實力的貢獻，提高大灣區整體的經濟效益和國際競爭力。

最後，創科中心建設是香港積極對接國家發展戰略的必然選擇，也是大灣

區可持續高質量發展的新動能，更是國家持續擔當全球經濟發展火車頭，引領全球經濟高質量發展的戰略抉擇。

打造全球最具活力的城市發展群，創新科技將成為最為關鍵的推手。因此，在穗深創新科技產業如火如荼日新月異的大好形勢下，香港如何發揮本地創新科技的研發優勢，並將創科研究成果在最短時間內產品化市場化國際化，將是香港融入大灣區發展並發揮重要作用的關鍵所在。

特區政府需要根據中央有關河套創科規劃，制定適應大灣區創科創業差異化分工合作需要的創科發展戰略，培育孵化具有市場競爭優勢的創科企業產業，對接大灣區創科產業鏈，形成灣區一體化的創科產業發展，並帶動香港特區的社會經濟可持續發展。

### 助力國家高水平對外開放

國家副主席韓正22日在京會見匯豐集團主席杜嘉祺時表示，中國正在以高質量發展全面推進中國式現代化，堅定不移擴大高水平對外開放，將以規則、規制、管理和標準等制度型開放為重點，推進金融高水平對外開放。中央政府全力支持香港特區政府推進國際金融中心建設。

展望國家新一輪的擴大開放進程，規則規制機制標準毫無疑問將成為中國進一步深化改革開放的發力點，而這正是香港充分發揮「兩制」優勢，先試先行，改革制度創新機制以推動持續發展的捷徑，也是發揮「兩制」優勢助力強國建設的最佳選擇。在維護國家安全與發展利益的前提下，任何超前的大膽的制度創新都是值得肯定的。有「一國兩制」的加持，香港理應能夠成為中國式現代化進程的排頭兵。

立法會議員

## 歐盟「去風險」實際上是「去機遇」昏招

國際關係  
宇文

歐盟委員會日前發布「歐洲經濟安全一攬子計劃」，這個「一攬子計劃」被歐盟視為推廣全面安全的經濟戰略的一部分，目的是為了強化歐盟在半導體行業（軟件、芯片）以及飛機等行業的核心競爭力，降低對競爭對手控制其重要基礎設施的風險。說白了，還是歐盟的老調重彈：「去風險」。雖然該計劃刻意少提中國，但明眼人看出主要是針對中國。

人們猶記，去年的世界經濟論壇年會，歐盟委員會主席馮德萊恩首次提出對華「去風險」。此外，這個概念不僅成為歐盟對華政策的主導詞，也被七國集團峰會接受，更被拜登政府拿來，替換對華說台。

從對華「去風險」到去年6月出爐「歐洲經濟安全戰略」再到「歐洲經濟安全一攬子計劃」，馮德萊恩完成了所謂「歐洲經濟安全」的「三部曲」，這個「三部曲」並非開放包容的和諧旋律，而是保守偏見的荒腔走板，也是歐盟祭出的連環「昏招」。

「歐洲經濟安全戰略」主要包括對外投資進行篩選和實施出口管制在內的一系列措施，目的是為了所謂「去風險」。「歐洲經濟安全一攬子計劃」包括5項措施：修訂外國直接投資審查規定，要求所有歐盟國家審查外國投資，以確定它們是否構成安全風險；規範對外投資，要求歐盟成員國審查歐洲私營企業的海外投資，以防止敏感技術轉移；對「經濟脅迫」採取貿易對策；對影響歐盟安全的軍民兩用技術進行出口管制，如無人機和衛星，同時強調歐盟促進具有軍民兩用潛力的相關技術的研發；加強歐盟和國家層面的科研安全等。

### 傷人害己的「一攬子計劃」

這也意味着，歐盟從戰略層面完善了確保「經濟安全」的「工具箱」，但是這個「工具箱」的工具，只要用起來都會帶來傷人害己的「雙刃劍」效應。

首先，從中歐雙邊投資協定（BIT）看，雙方經過30多輪艱苦談判，2020年年底達

成這一互利多贏的協定。然而，2021年歐盟以政治原因凍結該協定，隨後歐盟以經濟安全的名義將「去風險」泛化到產業領域，等於主動掐斷和中國的投資關係，自然也影響到雙邊經貿關係，更嚴重損害了歐盟的形象。

故而，從凍結中歐BIT案來看，堪稱歐盟「政治正確」下出的大昏招。一方面，也許歐盟將中歐BIT視為對華「施捨」，實際上損害的是歐盟的投資和經貿利益。畢竟，中國作為全球第一大貨物貿易國，貿易夥伴已經多元化，歐盟在投資上對華「去風險」已經失敗。而中歐互為第二大貿易夥伴，也是重要的投資夥伴，歐盟凍結中歐BIT，將降低歐盟「投資」和「貿易」兩大主力引擎，導致歐盟經濟復甦乏力。

其次，從歐盟頻出「經濟安全」昏招的效果看，也證明歐盟「去風險」得不償失。2023年，歐盟經濟增長呈現微衰退跡象，特別是德國這個歐盟「火車頭」和2022年同期相比下滑0.3%，成為全球表現最差的大型經濟體。2024年，歐盟不僅沒有徹

底解決高通脹、外部需求減弱的老問題，還深陷於烏克蘭和中東兩大地緣政治危機，更面臨美國大選年不確定性帶來的嚴重衝擊。因此，2024年歐盟經濟依然不容樂觀。

其三，歐盟「經濟安全」戰略「三部曲」，不會奏響歐盟預期的經濟安全凱歌，反而會導致風險反噬。一方面，2022年以來，中國企業對歐盟營商環境的負面評價越來越高，超過66%的中國企業對歐盟營商環境不看好，認為歐盟歧視中國企業；另一方面歐盟對華投資也受到限制，特別是在高科技領域，歐盟配合美國對華實施供應鏈孤立。投資和貿易，都建立在互利雙贏基礎之上，若歐盟持續對華投資設置審查障礙，限制歐盟企業來華投資，將會導致中歐投資和貿易的數量和質量，這對歐盟經濟前景而言並非好事。

其四，政治正確引導下的「經濟安全」泛化，不僅無助於歐盟「經濟安全」，反而拉低歐盟產業競爭力。歐盟對中國新能源汽車進行調查就是明證，歐盟曾是新能

源汽車的產業倡導者，但歐盟只顧着對中國「去風險」，忽略了強化產業內功，使得中國新能源汽車成為全球行業引領者。歐盟發起對中國新能源汽車的調查，不僅無助於歐盟新能源汽車發展，反而背負保護主義惡名。

其五，歐盟作為政治經濟實體，實際上卻一盤散沙。無論是法德兩個歐盟支柱，抑或西班牙和意大利等歐盟重要國家，都希望與中國維持緊密的投資和貿易關係，所以歐盟的「經濟安全」戰略「三部曲」，看似內部和諧，但是涉及各成員國利益時，歐盟就「兜不住」了。所以，歐盟成員國對於「經濟安全」戰略，採取的是機會主義和功利主義立場，有利時就堅持，無利時就放棄。

歐盟缺乏戰略自主性，不得不政治上追隨美國，經濟上依賴中國。所以，焦慮的歐盟不僅失去自信，而且很難做出理性務實的經濟政策。歐盟出昏招，並不令人驚奇。

知名智庫學者