



# 建構完整有效的香港維護國安制度和機制

## 「一國兩制」實踐新階段

### 筆談

**劉兆佳**

從一開始，在中央的「一國兩制」方針中，其中一項核心原則是香港特別行政區必須負起維護國家安全的責任。事實上，作為國家一個不可分割的部分，香港特區必須維護國家安全乃是一件不言而喻、天經地義的要求。可是，考慮到香港在回歸前已經離開了祖國超過一個半世紀，而當時不少香港居民特別是年輕人在英國人的長期思想和教育荼毒下，不但缺乏堅強的國家觀念和民族意識，而且對中華人民共和國和中國共產黨又懷有不同程度的抵觸情緒，國家領導人因此覺得必須清楚表達對香港特區的期望。

「一國兩制」構想提出者鄧小平早在1980年代已經對此多次談論。他語重心長說：「但切勿不要以為沒有破壞力量。這種破壞力量可能來自這個方面，也可能來自那個方面。如果發生動亂，中央政府就要加以干預。」「某種動亂的因素，搗亂的因素，不安定的因素，是會有的。老實說，這樣的因素不會來自北京，卻不能排除存在於香港內部，也不能排除來自某種國際力量。」

2017年7月1日，國家主席習近平在香港發表的重要講話更嚴正指出：「任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和香港特別行政區基本法權威、利用香港對內地進行滲透破壞的活動，都是對底線的觸碰，都是絕不能允許的。」

一般而言，在所有其他國家，維護國家安全是中央政府的事權，而中央政府亦負責制定相關的法律、法規和行政命令。不過，在充分考慮到香港居民和國際社會的關注和顧慮後，中央「史無前例」地將制定維護國家安全法律的權力「下放」或「授權」到香港，並且認為香港居民和國際社會對那些由香港按照普通法原則而制定的法律會更有信心，因此才有了香港基本法第23條的規定。這充分顯示了中央對香港居民的關愛和信任，當然也期望香港居民不會辜負中央的厚愛和重託。

可是，香港在回歸祖國二十多年後，基本法第23條的立法工作仍付闕如，致使香港成為了一個國家安全「不設防」的地方。不但如此，一些可以在維護國家安全上可以發揮一定作用的本地法律比如《公安條例》、《刑事罪行條例》、《社團條例》和《官方保密條例》等都基本上處於「休眠」或者「名存實亡」的狀態。由於香港遲遲未能完成基本法第23條立法，香港特區也就長期成為了國家安全的隱患。尤其甚者，一天基本法第23條的立法工作沒有完成，「一國兩制」在香港的實踐也難以說是全面和準確。

其實，香港特區政府在回歸初年嘗

試推動基本法第23條立法，而且法案的內容與其他國家和地區的同類法律相比也頗為寬鬆。不過，在反中亂港勢力和部分人的反對下，不單立法工作功敗垂成，甚至讓反中亂港分子乘機挑起一場規模龐大的反政府運動。這場反政府運動一方面進一步削弱特區政府的管治威信和能力，也顯著壯大了反中亂港的勢力和聲勢。自此之後，基本法第23條被不少別有用心的人污名化，後來幾屆特區政府都無法重新啟動相關的立法工作，而香港在維護國家安全上的法律缺失情況亦難以改變。尤其嚴重的，是外部勢力特別美國對反中亂港分子的關注和青睞開始不斷上升，這無疑為日後內外敵對勢力聯手不斷在香港製造動亂埋下伏筆。

在香港特區成立初期，國家安全問題不算明顯和嚴重。美西方對中央的「一國兩制」方針尚算支持，美國甚至給予香港特殊地位和待遇。美西方之所以「厚待」香港，是因為他們以為中國的改革開放戰略和積極參與美國設計和主導的「自由國際秩序」和經濟全球化，將會促使中國走向「和平演變」，而香港的資本主義和與國際（西方）接軌的法律、制度和文將發揮推波助瀾的作用。

## 國安「不設防」香港遭重創

然而，在二十一世紀之初，美西方開始認為中國的現代化道路與西方的道路截然不同，而崛起中的中國將會是美西方的強大戰略對手。美國的小布什、奧巴馬、拜登和特朗總統都一致對中國採取遏制戰略。美西方不再相信香港能夠推動中國走向「和平演變」，反而是協助中國崛起的「幫兇」。美西方對香港的態度和政策也隨之愈趨負面。在2012年的「國民教育風波」、2014年的非法「佔中」和2019年的修例風波等嚴重社會動亂中，我們清楚看到了美西方的「黑手」。在修例風波中，香港的反中亂港頭目更明目張膽勾結西方政府、政客、媒體和政治組織，一方面要求他們為自己撐腰，另一方面則乞求他們對中央和特區官員乃至香港實施制裁。非法「佔中」和修例風波更帶有「顏色革命」的一些重要特徵，而其目的則是要推翻香港特區政權和讓反中亂港勢力上台執政，從而把香港變成為美西方效勞的「顛覆基地」。

明顯地，在維護國家安全的法律體制缺位的情況下，不但香港的繁榮穩定屢受衝擊、特區政府管治艱難、深層次矛盾愈趨嚴重，更甚者是外部勢力特別是美西方和「台獨」勢力乘機公然插手香港事務、國家安全飽受威脅、而「一國兩制」的實

踐亦受到嚴重干擾。對於香港多年來出現的亂局和外部勢力角色與險惡圖謀，中央了然於胸，所以不時對此發出警告。比如，2004年9月，在中共十六屆四中全會的決定中，明確提出堅決反對外部勢力干預香港、澳門事務。

其後，中央也強調要支持香港把積極開展對外交往和反對外部勢力干預香港事務有機結合起來，任何時候都不能偏廢。不過，為了尊重香港特區的高度自治，中央除了責成香港特區政府做好維護國家安全的工作外，並沒有主動出手。可是，中央的審慎、負責和忍讓卻讓內外敵對勢力以為中央軟弱可欺，因而變本加厲地為了奪權而將香港推向動亂的深淵。

2014年的非法「佔中」和其後的修例風波是香港特區成立以來香港面對的最重大危機，前者的導火線是反中亂港分子要求馬上推行政長官普選，而後者則是反對特區政府修訂逃犯條例。這兩場社會動亂對香港的繁榮穩定、治安、法治乃至國際形象都帶來了難以彌補的衝擊，而修例風波更是香港在二次大戰後爆發的最暴力和血腥的暴動，打、砸、燒、搶、肆意堵路等違法行為無日無之，市民惶惶不可終日，也導致了社會各方面的嚴重分化和對抗。同時，特區政府的管治威信和能力也被嚴重挫傷，不但有效管治無從說起，就連「一國兩制」也難以順利實施。美西方的政客和媒體不斷向反中亂港分子提供物質上、政治上和精神上的支援，並警告中央和特區政府不得以鎮壓手段平息動亂。

從「國教風波」開始，香港陷入了政局動盪、行政立法鬥爭不止、管治失效、發展停滯、深層次矛盾惡化和國家安全備受威脅的狀態，更充分反映了維護國家安全法律體制缺位的嚴重後果。如果這種狀態不能得到糾正，國家和香港都會同蒙其害，而「一國兩制」方針也會以失敗告終，但香港特區政府卻缺乏必須的管治威信和能力去力挽狂瀾。在這個嚴峻的時刻，中央別無選擇，必須挺身而出，毅然決然擔負起撥亂反正的重任，而其中的關鍵是要建構一套完善的維護國家安全的法律和機制。為此，2019年10月31日，中共十九屆四中全會決定，「建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，支持特別行政區強化執法力量……堅決防範和遏制外部勢力干預港澳事務和進行分裂、顛覆、滲透、破壞活動，確保香港、澳門長治久安。」

在當時的惡劣政治環境下，特別是在香港立法會內反中亂港分子仍然有能力癱瘓立法會的情況下，特區政府啟動基本法第23條立法的工作也必然會功敗垂成，而香港的動亂亦會更為激烈。在「一國兩制」下，中央又沒有權力為香港制定特區的法律。所以，中央選擇了制定一條全國性法律，而其主要目標卻是要部分彌補香港特

區維護國家安全法律制度和執行機制缺位的局面的政策。

2020年6月30日，全國人大常委會通過《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（香港國安法）並迅即實施。香港國安法對四類危害國家安全的罪行進行懲治：分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪和勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪。在設立執行機制方面，該法規定香港特區設立由行政長官擔任主席的維護國家安全委員會、香港特區政府警務處設立維護國家安全的部門、香港特區政府律政司設立專門的國家安全犯罪案件監控部門。同時，中央人民政府則在香港特區設立維護國家安全公署。

需要注意的是，香港國安法不是一條全面的國家安全的法律，因為它只針對四類罪行，而這四類罪行正是那些當時在香港嚴重危害國家安全的行為。香港國家安全法的頒布和實施即時產生了平息香港暴亂的效力，而一些在暴亂中擔當主要領導角色的反中亂港分子因為該法生效而被逮捕、起訴和判刑。香港國家安全法沒有涵蓋香港基本法第23條的所有罪行，是因為中央無意完全取代香港履行維護國家安全的責任，因此香港特區仍然有必要就第23條進行立法。不過香港國安法已經發揮了相當的遏制內外敵對勢力的效用，讓他們日後難以在香港興風作浪和荼毒年輕人。

## 新階段香港要擔當新使命

中央果斷出手弭平香港的暴亂，並在後來改革了香港的行政長官和立法會的產生辦法，從而讓「愛國者治港」原則得以全面實現，而反中亂港分子則被完全驅逐出香港特區的管治架構，更為香港的長治久安打下堅實的基礎。與此同時，那些對維護國家安全有利的本地法律也被激活和運用。更重要的是，中央一舉掃除了過去阻撓基本法第23條立法的各種障礙，讓特區政府得以順利完成立法工作。

2024年3月，香港立法會全票通過《維護國家安全條例》，正式宣告基本法第23條的立法工作在香港特區在成立27年後大功告成。該法禁止叛國、叛亂、煽惑叛變及離叛、以及具煽動意圖的行為，與國家秘密及間諜活動相關的罪行，危害國家安全的破壞活動，危害國家安全的境外干預及從事危害國家安全活動的組織等。

無論是香港國安法或《維護國家安全條例》都具有域外效力，從而大大強化其對內外敵對勢力的阻嚇力。

香港國安法和《維護國家安全條例》的頒布實施，在香港構建了維護國家安全的銅牆鐵壁。過去幾年，涉及國家安全的案件不斷減少，香港作為國家安全的隱患或威脅明顯下降。

然而，在當前和日後的複雜和嚴峻的

國際環境下，尤其在美西方遏制和打壓中國和香港的行動只會增無減的情況下，國家安全問題仍然不能掉以輕心。事實上，隨着科技的發展和政治局勢的變遷，新的國家安全威脅層出不窮。美西方仍然會試圖把香港當作對付中國的棋子，因此香港在維護國家安全上的立法和行政工作必然是從不間斷、「永遠在路上」的事務。

2014年4月15日，習近平總書記在中央國家安全委員會第一次會議上提出總體國家安全觀這個重要概念。總體國家安全觀的關鍵是「總體」，強調大安全理念，涵蓋政治、軍事、國土等諸多領域，而且隨着社會不斷發展不斷動態調整。

毋庸置疑，「總體國家安全觀」理念應該是香港日後在維護國家安全工作上的指導思想。香港特區政府和社會各界必須從底線思維，認真審視和研判香港和國家可能面臨的安全威脅，並早為之謀，預先擬定應對的辦法，並在安全威脅出現時立即妥善應對，消除威脅。最近特區政府已經經網絡和關鍵基礎設施的安全進行立法工作。可以想像，香港日後會在維護金融安全、貿易安全、數據安全等領域開展立法或行政工作，務求香港在國家安全事務上得以立於不敗之地。同樣重要的，是香港必須加強國家安全教育，提升香港居民尤其年輕人的國家安全意識和責任感。在法律硬件和思想軟件的共同發力下，香港可望成為祖國南大門的堅強守護者。

今天，香港「一國兩制」的實踐已經進入了新階段，也因而要承擔新使命，克服新挑戰。習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮發表的重要講話強調：「當前和今後一個時期是以中國式現代化全面推進強國建設、民族復興偉業的關鍵時期，『一國兩制』實踐也進入了新階段。實現香港、澳門更好發展，為強國建設、民族復興作出更大貢獻，是新時代『一國兩制』實踐的重要使命。」為此，習主席要求澳門（也包括香港）要着力維護社會祥和穩定。他指出：「當前澳門形勢總體穩定，但內外環境正在發生深刻變化。要居安思危、未雨綢繆，着力防範各種風險，堅定維護國家安全和澳門穩定。」對香港來說，在國家不斷擴大對外開放的大戰略下，維護國家安全的責任更重大和更光榮了。

今年是香港回歸祖國的第28個年頭。在建構維護國家安全的法律制度和執行機制上，香港走過了不平凡的道路。然而，在中央的支持和領導下，香港最終都能夠更切實和更有力地履行對國家和民族的責任，並讓「一國兩制」得以全面和準確實踐。

香港中文大學社會學學榮休講座教授、全國港澳研究會顧問

## 開放市場助的士與網約車共存發展

**議會內外****邱達根**

運輸及物流局局長陳美實上表示，的士行業革新以及規管網約車平台均刻不容緩，筆者深表認同。

香港多項結構性障礙和政策遲緩，形成今日畸形的點對點交通服務市場。交通諮詢委員會的數據顯示，有關公共交通服務的投訴以的士服務為主，佔約30%。2023年，該會共接獲11452宗關於的士服務的投訴，比2022年上升近51%。許多個案涉及司機兜路、拒載、濫收車資和舉止無禮等。

可是，的士牌照屬永久性質，當局無法再就服務條件施加縛牌條款。牌照擁有權也高度分散，約有9000名個人及公司持牌人持有，致使的士車主難以集中管理服務質素。

傳統的士服務為人詬病多時，激發有較高消費力的乘客群希望享有更高質素和更富彈性的服務，並逐漸吸引多個網約車平台進軍香港，包括Uber、高德打車、滴滴出行等。然而，當局遲遲沒就規管網約車平台立法例，又「容讓」網約白牌車在市區遊走，除引起士業界嚴重不滿，更造成現今市場失序、無法可依的局面。

去年7月，政府推出「的士車隊制度」，期望建立車隊管理的良好典範，挽回乘客對的士服務的信

心。運輸署已批准5個營辦商，共提供約3500輛的士（佔全部的士數量19%）陸續投入服務。但筆者認為「的士車隊制度」是換湯不換藥的過渡方案。在的士牌照總數量不變的情況下，當局只是將經營妥善的現有的士劃分出來，鼓勵它們提供較舒適的車輛及一些增值服務如電子支付、預約行程等。這顯然不是深入的改革，因為該制度僅僅把的士市場變成兩級制，那些漠視管理的車主和表現欠佳的司機仍然留在市場，對的士服務的整體提升不算顯著。

什麼是真正意義的深入改革？開放市場，引入競爭，也要提前布局物聯網、智能駕駛等未來技術和新出行模式。過去十幾年來，網約共乘服務的普及率顯著上升，內地與全球眾多城市已實施傳統的士與網約車共存發展的規管框架。香港需要盡快推動立法，開放點對點交通服務市場給更多參與者，為乘客帶來更優質的體驗，並以實際行動展示其致力推動創新和擁抱科技發展的立場。

其實市場已證明網約共乘服務為香港帶來切實的經濟裨益。以最早進駐香港的Uber為例，2014至2024年間共完成1.2億個行程，即平均每月100萬個，並為超過10萬名司機創造彈性收入機會。值得注意的是，不少的士司機也透過Uber、高德打車、滴滴出行三大平台賺取額外收入和節省尋找乘客群的時間。

事實上，網約車平台的撒手鐐在於其獨特的經濟優勢。現時不設上限的網約車供應可以靈活地適應不同地區和時間的需求波動，從而提高城市運輸的整體效率，例如在工商區域的高峰時段能快速疏導乘客；在假日則有更多司機部署在住宅區。此外，價格彈性鼓勵乘客避開繁忙時段以節省費用。

因此，筆者認為局方評估立法建議時，不應只着眼於車齡限制、車內裝置、牌照制度、營運管理等因素，而是確保市場的靈活供應和價格彈性，透過自由競爭為乘客帶來最大價值。深圳、新加坡、倫敦、堪培拉及多倫多等地均實施相若制度。若然當局訂立過於繁瑣的規定，阻礙新經營者加入或實施供應限制，那麼所謂規管網約車平台只會是有形無實，香港將再次退回若干「牌主」以牌照作為「護城河」因循苟且，最後罔顧社會整體利益的局面！

一些人擔心網約共乘服務會取代傳統的士行業。然而，市場的經驗證明兩者共存非但可能，而且得到許多的士司機青睞並加入網約車平台「齊齊搵食」。現時運輸署正就個人化點對點交通服務進行研究，當局計劃在今年訂立立法建議。如果改革得以成功，市民、網約車司機、的士司機以至運輸業界都會是共同贏家；唯一的輸家就是部分不思進取，妄圖坐等牌照升值之的士牌主。

**立法會議員**

## 「香港民研」造假的終結

**新聞背後****卓銘**

「香港民意研究所」昨日表示，即日起無限期擱置所有自費研究活動，將會轉型甚至結業。「香港民研」從過去單方面自詡是「民意代表」，屢屢假借學術誤導輿論、騎劫民意，到如今臭名遠播，甚至落得窮途末路的下場，完全是咎由自取，也是其長期以政治凌駕專業、欺騙公眾的必然結果。

由鍾庭耀主管的「香港民意研究所」，以及其前身「香港大學民意研究計劃」，一直以來掛着「香港民意」、「港大」等名號，確實唬住了不少人，以為這是個高度專業的學術型機構。但實際上，無論是「港大民調」還是「香港民研」，其民調都與專業二字扯不上絲毫關係。不但以預設立場提出問題，更用小圈子形式「過濾」掉立場「不歡迎」的受訪者，所謂的「民調」結果完全是在自說自話、造假、操縱數據。亦因如此，「香港民研」長期被譏為「鍾氏民調」。

## 收受外國勢力資助

「鍾氏民調」操縱數據和民調結果的手段可謂簡單粗暴。首先是操控樣本，視隨機抽樣這個統計學的基本信條為無物，直接預先挑選特定群體作為受訪者。比如2021年11月，其一項自稱有5324個原始樣本的調查中，就被揭只有不足1%受訪者立場傾向愛國愛港力量，卻有近九成人立場傾向「反對派」和「本土派」。

其次，「鍾氏民調」亦多次暗置傾向影響受訪者，例如2014年的違法「佔中」、2016年操控選舉的「雷動計劃」造勢，還有在完善選舉制度後的立法會選舉前，特地加入「白票」、「棄票」、「不投票」多個意思相若的選項，不但令結果趨向自己想要的方向，甚至有暗示、煽動市民投白票之嫌。不論是2014年的非法「佔中」，還是2019年

的黑暴，「鍾氏民調」都徹底變成政治工具。其間鍾庭耀聲稱「獨立調查」後發現有九成市民支持實行所謂的「真普選」，卻被發現原來這九成人本身全是非法「佔中」支持者；2019年，鍾庭耀又公然支持黑暴，用屢試不爽的手法「證明」政府和警方最需要為暴力升溫負責。當時由亂港分子區家麟出任董事的公民實踐培育基金，選發起眾籌100萬，稱要委託「香港民研」撰寫所謂「民情報告」，幾乎等於在官面上「購買民意」。

「付錢買民意」這回事，對鍾庭耀和「香港民研」來說可謂「家常便飯」。早在2004年時，鍾庭耀就已經承認接受「美國民主基金會」及「美國國家民主研究所」（NDI）資助，而眾所周知，這兩個機構長期以來都被視為美國中央情報局的「白手套」，更與多個亂港組織有密切聯繫。

2014年非法「佔中」爆發，當時的「港大民調」還接受「美國民主基金會」（NED）、「美國國際事務民主學會」的資助，在各項政治事件中製造有利亂港勢力的「民意」。到2018年，再有媒體揭發原來不少這些「民調」，都受到NDI的成員策劃操控，包括插手修改、加插問卷設計，政治操縱完全凌駕於學術專業。

NDI等機構長期跟美國國際開發署（USAID）關係匪淺，最近美國總統特朗普和馬斯克剛決定解散USAID未幾，「香港民研」就宣告可能結業的消息，背後緣由也相當耐人尋味。

「香港民研」劣跡斑斑，從學術造假、誤導輿論、欺騙公眾，到打着學術幌子反政府、長期利用民調服務「反對派」，「香港民研」早就與學術機構的定位越走越遠，甚至本質上也已淪落成為亂港分子和外國勢力服務的政治工具。一個這樣的機構，怎可能不受到市民的鄙視、怎可能繼續有生存空間？「香港民研」落得今日窮途末路的下場，是其自身作出的選擇所致，完全是咎由自取。