



對接好「十五五」規劃 提升維護國家安全能力



蘇清棟

今天，香港迎來第十一個「全民國家安全教育日」，教育日的主題鮮明有力——「主動對接「十五五」規劃 堅持統籌發展和安全」。今年是國家「十五五」規劃開局之年，也是香港國安法頒布實施六周年，這一主題切合香港的現實需要。

「十五五」規劃是開啟中國式現代化新征程關鍵階段的國家頂層戰略規劃，香港主動對接「十五五」規劃，是全面準確貫徹落實「一國兩制」方針的必然要求，也是香港築牢安全根基、走穩「由治及興」之路的重要保障。「十五五」規劃專設篇章，就「推進國家安全體系和能力現代化 建設更高水平平安中國」作出全面系統規劃。規劃提出強化國家安全重點領域和重要專項協調機制，提高應急應變效能。落實國家安全責任制，促進全鏈條全要素協同聯動，形成體系合力。加強重點領域國家安全能力建設，鍛造實戰實用的國家安全能力，突出保障事關國家長治久安、

經濟健康穩定、人民安居樂業的重大安全，把捍衛政治安全擺在首位，堅定維護政權安全、制度安全、意識形態安全，嚴厲打擊敵對勢力滲透、破壞、顛覆、分裂活動。夯實國家安全基礎保障，強化科技賦能，加強新興領域國家安全能力建設。

鞏固來之不易大好局面

香港主動對接國家戰略，核心要義之一就是順應國家安全體系建設要求，全面提升自身維護國家安全的能力與水平。

香港回歸祖國以來，在中央的堅定支持下，逐步構築起有效維護國家安全的體系和機制。尤其是2019年黑暴之後，中央審時度勢、果斷決策，全國人大常委會制定香港國安法並在香港頒布實施，徹底終結了香港在國家安全領域長期「不設防」的歷史，建立起香港維護國家安全的法律制度和執行機制；隨後進一步完善香港特區選舉制度，強化地區治理，全面落實「愛國者治港」原則，讓香港重回穩定發展軌道。

2024年，香港完成基本法第23條本地立法，制定了《維護國家安全條例》，進一步完善本地維護國家安全法律體系，與此同時，特區持續強化維護國家安全執法能力，深入開展全民國家安全教育宣傳，推動香港維護國家安全工作開創了嶄新局面。

香港實現了從由亂到治走向由治及興，迎來發展的最好時機，但也要清醒認識到，維護國家安全的外部環境依然嚴峻複雜，各類風險挑戰尖銳，外部干預和反中亂港分子的破壞活動從未停止。香港必須鞏固來之不易的大好局面，持續提升維護國家安全的能力，統籌兼顧傳統安全與非傳統安全，在鞏固既有安全成果的基礎上，進一步強化維護國家安全的水平能力。

筆者認為，在全面貫徹落實香港國安法和《維護國家安全條例》、堅守香港社會安全穩定底線的基礎上，未來香港也須因應國際形勢的變化，在非傳統安全領域，着力提升三大安全保障能力，更好對接「十五五」規劃中國家安全建設要求：

一是全力提升金融安全保障能力。香港作為國家重要的國際金融中心，肩負着服務國家金融強國建設的重要使命，築牢金融安全防線是責任所在、發展所需。香港要持續健全金融法治體系，強化金融市場全流程監管，完善跨境金融風險防控機制，同時加強數字金融安全體系建設，防範金融數據洩露、網絡攻擊等新型風險，築牢穩固的金融安全屏障，在保障金融安全的前提下，持續鞏固和提升國際金融中心地位。

運用新技術提升執法效能

二是着力提升國際航運與國際貿易安全保障能力。香港是國際貿易和航運中心，面對錯綜複雜的國際局勢，必須全面提升貿易、航運領域安全風險防範與應對能力。要充分發揮香港普通法制度、國際化網絡等獨特優勢，依據國際規則與本地法律，堅決捍衛香港與國家的合法權益；同時強化供應鏈、物流鏈安全管控，完善航運貿易風險預警機制，提升應對國際貿易摩擦、供應鏈中

斷等風險的能力，保障國際航運與貿易通道安全穩定。

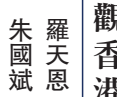
三是持續提升高科技領域安全保障能力。面對數字化時代新型安全風險，肩負維護國家安全重任的紀律部隊和執法部門，應主動運用新技術、新手段提升執法效能，精準防範、嚴厲打擊各類利用網絡技術實施的危害國家安全犯罪行為。要堅決打擊境外反中亂港分子隱藏身份、遠程操控的破壞活動，強化網絡空間治理，嚴厲整治網絡謠言、網絡暴力等亂象，淨化網絡生態，提升意識形態領域「軟對抗」風險治理能力，築牢網絡與科技領域國家安全防線。

安全是發展的前提，發展是安全的保障，站在新的歷史起點，香港應更好地主動對接「十五五」規劃，堅持統籌發展與安全，持續完善國家安全體系、提升安全保障能力，才能在服務國家發展大局中實現自身長遠發展，確保「一國兩制」事業行穩致遠，護衛香港長治久安、繁榮穩定。

全國政協委員、港區省級政協委員聯誼會主席

維護特區安全是總體國家安全觀應有之義

——從全民國家安全教育日說起



羅天恩

國安日的由來與理念演變

每年4月15日，是中華人民共和國的「全民國家安全教育日」（下稱「國安日」）。國安日的確立來自2015年7月1日第十二屆全國人大常委會第15次會議通過的《中華人民共和國國家安全法》，該法第14條規定：「每年4月15日為全民國家安全教育日」。而選定這一天作為國安日，是因為在2014年4月15日，國家主席習近平在中央國家安全委員會第一次全體會議上，首次系統性地提出了「總體國家安全觀」這一重大戰略思想。以此周年為國安日，既是對總體國家安全觀的制度性確認，也是推動其在社會層面廣泛延伸的重要舉措。

相較於1993年版主要聚焦於間諜與反間諜傳統路徑的《國家安全法》（即後來更名的《中華人民共和國反間諜法》），2015年新《國家安全法》展現了顯著的進步。其核心在於打破過去單一、割裂的安全視角，將原本分散於不同行政部門、不同語境下的安全概念，統攝成一個具有高度系統性的整體框架。「總體國家安全觀」的要義可高度概括為「一個總體」、「五大要素」、「五個統籌」。具體而言，它將政治安全、軍事安全、國土安全等傳統安全，與經濟、金融、文化、社會、科技、網絡、生態等二十個環環相扣的重點領域所代表的非傳統安全有機結合，構建出一種宏大的「大安全」理論體系與制度設計，使中國的國家安全觀更加完整、包容且與時俱進。

國安日的制度意涵：誰來教育、教育什麼

在此語境下，2015年《國家安全法》設立國安日的深層意義，在於其以國家立法的最高形式，將全民國安的理念滲透至社會日常生活，使維護國家安全的概念從抽象的法律條文轉化為公眾的日常認知，進而成為每一位中國人生活實踐的一部分。

理解國安日的深層價值，不僅要看其宣示意義，更需要審視它在制度上承擔了什麼功能，即「誰來教育」與「教育什麼」的問題。雖然2015年《國家安全法》第14條規定了國安日，但該條文具有相當的概括性，並未巨細無遺地界定宣傳教育的具體內容或方式。因此，國安日的實踐需要由各地主管機關按當地的具體情況逐步填充。就全國範圍而言，國安日活動的主要組織者為國家及各級地方機關，宣傳重點在於幫助全體公民認清當前複雜的國家安全形勢、增強危機意識與憂患意識、樹立正確的國家安全觀念，並促使公民自覺遵守相關法律，積極配合國家安全機關依法履行職責。

將目光投向香港特區，情況則有其特殊性。香港國安法第10條專門針對香港設立了一套國家安全教育規範，明確要求「香港特別行政區應當通過學校、

社會團體、媒體、網絡等開展國家安全教育，提高香港特別行政區居民的國家安全意識和守法意識。」這條具有針對性的規定，一方面體現了香港在「一國兩制」下享有的高度自治權；另一方面，也折射出香港居民過往在國家安全認知上長期存在結構性缺失的事實，並要求香港特區政府和公立機構（比如教育部門）必須專門加以填補。

在此法理基礎上，香港特區政府自2021年起，每年均在4月15日前後舉辦國安日的大型宣傳活動，內容涵蓋研討會、專題展覽及社區推廣，致力讓不同階層與背景的市民更深刻地理解維護國家安全的必要性和重要性。在教育制度層面，教育局持續深化制度建設，於2025年5月及7月先後公布了更新版《香港國家安全教育課程框架》和27個科目的國家安全教育課程框架（涵蓋八個學習領域和公民與社會發展科）。透過上述的社區推廣與教育政策布局，香港逐步在市民心中建立起對國家安全法律體系的基本認知與認同，完成了對國家安全教育的制度性建構。

維護特區安全：香港國安法及其五年成功實踐

從教育層面的軟性認知重塑，到法律層面的剛性制度建設，香港的國家安全體系在過去五年間經歷了深刻的重構。重構的起點是2020年6月全國人大常委會通過並在香港實施的香港國安法。而其制度框架的進一步完備，則要等到2024年3月特區立法會通過《維護國家安全條例》。以下分四個面向梳理法律落實成效：

（一）香港國安法填補真空與扭轉危局

2020年6月30日，全國人大常委會通過香港國安法並決定列入香港基本法附件三使之成為在香港適用的全國性法律；當日深夜，法律由行政長官公布實施。回眸2019年，那場持續的社會動盪已從初期的街頭暴力，迅速演變為公開的「港獨」訴求及對特區政府管治的制度性衝擊，構成對國家主權、香港憲制秩序與政府機關的根本挑戰。鑒於基本法第23條本地立法長期擱置，香港在制度上出現了無法有效維護國家安全的真空期。在特區政府難以單靠本地現有法例應對的極端情況下，中央主導立法成為必然選項。2020年5月28日，全國人大當機立斷通過「5·28決定」授權常委會直接制定相關法律，這既符合憲法精神和香港基本法原則，也為香港國安法的制定提供了程序依據，使香港得以從危機邊緣回歸正軌。

（二）國安罪行設置與程序重塑

在具體架構上，香港國安法共66條，確立了四項核心罪行，即分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪，以及勾結外國或境外勢力危害國家安全罪。這四項罪行在部分構成要件上，與香港普通法原有的刑事罪行存在部分重疊，但其量刑等級和入罪門檻因應不同嚴重程度作出了精細區分。

更具深遠影響的，是程序層面的制度創新。為確保國安案件得到嚴謹且不受干擾的審理，香港國安法引入了指定法官制度、在特定條件下審判庭代替陪審團、嚴格化的釋釋門檻，以及行政長官證明書制度等。在機構建設方面，特區層面設立了由行政長官擔任主席的維護國家安全委員會，中央政府則在港設立駐港維護國家安全公署。國安委統籌特區內的國家安全工作，國安公署代表中央行使監督職能，兩者共同構建了強而有力的執行機制，彌補了過往制度架構中的薄弱或缺失環節。

（三）由亂到治的量化指標

法律的生命在於實施，法律的效能最終體現在執法與司法的客觀數據上。截至2026年1月，依據香港國安法，共有98人被檢控、78人被定罪（見2026年2月10日發表的《「一國兩制」下香港維護國家安全的實踐》白皮書）。若放眼整體訴訟數量，自香港國安法實施至2024年，各級法院共接獲與2019年「反修例運動」相關的案件逾2350宗，已審結約2260宗，結案率達96%。在約230宗國安案件中，逾200宗已完成審結，結案率約達86%（見司法機構在2025年4月7日於立法會財委會特別會議的說明）。這組客觀的數據清楚說明，國安法律的適用對象僅限於極少數危害國家安全的犯罪份子，絕大多數市民的日常生活與合法權益並未受到影響。與此同時，中央主權和香港特區的高度自治權得到有效捍衛，社會治理效能大幅提升，香港切實地實現了「由亂到治」的歷史性轉折。

（四）《維護國家安全條例》：雙層法律架構的合璧

2024年3月，立法會全票通過《維護國家安全條例》，標誌着香港特區終於完成了基本法第23條所賦予的憲制責任，填補了多年來的制度空白。這部本地法例為香港國安法的法律架構及其在地化提供了關鍵的補充與接駁。條例新增了境外干預罪、境外情報工作罪及竊取國家機密罪等多項罪行，有效填補了香港國安法尚未覆蓋的法律縫隙和程序空白。至此，全國性法律與本地立法相互交織，構建出香港國家安全法律的雙層架構，兩者在法律技術與實體運作上完整實現了「銜接、兼容和互補」，結束了香港在國家安全立法上長達二十年的缺位狀態。除此之外，特區法院通過一系列重大判決既落實了成文法，又日漸形成了關於國家安全的判例法體系。

特區安全是總體國家安全之重要構成

隨着香港國家安全法律體系的逐步完善，我們有必要在法理層面釐清中央與香港特區在維護國家安全領域的權責劃分。長久以來，部分意見錯誤地將香港的國家安全問題簡單等同於香港本地的社會治安與管治問題，認為這是在高度自治範圍內的事項。這種認識既不符合中央與特區之憲制關係與制度邏輯，又在法理解釋不通（因為一國之內不可

能有兩套國家安全制度與法律體系），更無助於理解中央在2020年黑暴事件過程中適時介入的正當性。

（一）維護國家安全屬中央事權的憲制本質

從憲法層面審視，維護國家安全永遠是中央事權。憲法第52條、第54條等確立的中華人民共和國公民有維護國家統一和安全的義務，涵蓋全國每一寸土，香港特區絕非例外。《中華人民共和國國家安全法》第40條第3款亦規定，香港特別行政區、澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。香港國安法第3條亦規定，維護國家安全是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。這意味着中央對香港的安全防線保有最終的兜底責任與監督空間，特區並不擁有在國家安全事務上的排他性權利。《白皮書》再次重申了此底線，指明中央通過制定香港國安法、完善選舉制度和地區治理，落實「愛國者治港」，行使的正是無可爭議的中央事權，並由此扭轉了香港的亂局。

（二）中央全面管治權與特區高度自治的有機統一

儘管國安屬中央事權，但在「一國兩制」的憲制秩序下，中央的全面管治權與特區的高度自治權並非零和博弈，而是相互統一、有機互補。香港國安法確立了「中央主導、特區執行」的整體分工：中央層面，全國人大常委會保留對香港國安法的解釋權（第65條），國安公署代表中央行使監督職能，並在特殊情況下行使管轄權（第55條）；特區層面，國安委統籌協調，警方負責偵查，律政司負責檢控，指定法官負責審判。這一制度安排正是「一國兩制」在國家安全領域的具體體現。

從過去五年的司法實踐來看，香港法院憑藉其高度的專業精神，成功探索出一套以「銜接、兼容和互補」為原則的普通法詮釋路徑：運用普通法規則詮釋香港國安法的實質罪行與程序條文；以本地的「不完整罪」及「從犯罪」作為法律補充；同時參考本地量刑案例作出裁決。這套具有香港普通法制度特色的司法詮釋路徑，在維護國家安全的前提下，保持了普通法傳統的生命力，也證明了香港法院能夠在普通法的制度空間內繼續發揮其專業自主性。

《白皮書》提出高水平安全護航「一國兩制」事業高質量發展

2026年2月10日，國務院發布了《白皮書》，其內容緊扣「由亂到治、由治及興」的歷史進程展開。「亂」的根源追溯至香港回歸前潛藏的歷史隱患，基本法第23條本地立法長期擱置，以至2012年至2016年間愈演愈烈的政治風波，以揭示香港長久以來的國家安全法律漏洞。「治」則以國家安全的有效實踐，落實新選舉制度及全面落

實「愛國者治港」原則的新秩序加以實現；而「興」則體現於社會治理效能顯著提升，法治環境全面恢復，香港作為國際金融、航運、貿易中心的地位得到進一步鞏固，市民的合法權利與自由在安全的前提下獲得了更堅實的保障。三個階段環環相扣、層層遞進，實現了香港長治久安和長期繁榮穩定。

值得高度關注的是，《白皮書》前瞻性地提出了六個堅持，以高水平安全護航「一國兩制」事業高質量發展。包括：堅持中央政府根本責任和特區憲制責任相統一、堅持把特區管治權牢牢掌握在愛國者手中、堅持尊重和保障人權、堅持在法治軌道上維護安全、堅持統籌發展與安全，以及堅持在開放中維護安全。這六項堅持不僅以扎實的數據正面回應了國際社會對香港法治與營商環境的疑慮，也有效論證了安全是發展的前提，發展是安全的保障之間的辯證關係。其中，堅持在開放中維護國家安全，更明確傳遞了香港如何能在堅持在高水平安全保障下推動高水平開放，確保營商環境更加自由開放，資本市場更有活力、有韌性，使香港的國際影響力和競爭力不斷提升。

此外，《白皮書》在肯定既有成績的同時，仍審慎務實地指出香港需要維持普通法制度，持續健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制，完善特別行政區司法制度和法律體系，確保司法機關獨立行使審判權，更好發揮法治固根本、穩預期、利長遠的保障作用。因此，香港國安制度的建設與優化永遠在路上，它不僅是一個持續迭代的動態過程，也為香港未來的持續調整與改進留下了制度空間。

結語：「由治及興」——安全與發展兩手抓

回首來時路，從2014年總體國家安全觀的首次提出，到2015年國安日的法定化；從2020年香港國安法的頒布實施，到2024年《維護國家安全條例》的通過；再到2026年初《白皮書》的系統性總結，香港的國家安全制度建設，走過了一條從缺位到補位、從緊急應對到體系化成熟的路徑。我們還須清醒地看到，法律文本的完備，並不天然等同於法治精神的全面落實。法治不僅是維持社會秩序的必要，亦是普通法傳統的重要基石，應當得到更好的維護。

特區安全得以保障之日就是特區邁向「由治及興」之時，香港得以聚焦於發展。正如《白皮書》所總結，「安全是發展的前提，發展是安全的保障，維護安全和推動發展都要堅定不移。」《白皮書》全面表達了安全與發展的辯證關係。今日香港在國際國內的獨特地位和優勢，是在發展中不斷積累形成的，同樣要在發展中維護、鞏固並提升到新的高度。逆水行舟，不進則退，慢進也是退，要始終堅信「發展才是硬道理」，共同努力，加快邁向由治及興。

香港城市大學法律學院教授、香港城市大學法律學院博士後研究員