

# 統籌安全與發展 走好由治及興之路

## ——同步鞏固「撥亂」成果 同步壯大「興治」動能

李港都

如今，香港正在從由亂到治走向由治及興，有人說香港維護國家安全的工作做得差不多了，接下來要一門心思搞經濟、謀發展。這種說法把維護國家安全視為一種階段性任務，把香港國安法和香港《維護國家安全條例》的頒布實施當作國家安全建設的終點，把安全與發展看成前後相繼的兩段任務。這種「兩段論」把安全當作發展之前的一次清障，而不是發展過程中的基礎條件。

實際上，安全不是發展前的臨時準備，而是發展全過程的支撐力量；沒有持續的安全供給，發展就可能在關鍵節點因風險失控而中斷。法律制度的確立只是國家安全機制運行的一個基礎、國家安全體系的一個環節，真正發揮效力還要依靠執法司法能力、風險預警機制、社會協同配合和市民國家安全意識的全面提升，這些都不可能隨着一部法律的出台而一次性瞬時完成。當我們運用大安全的理念來審視，就會看到：香港維護國家安全沒有完成時，發展和安全不是非此即彼的「單選題」，而是一體兩面、相互促進的「統籌題」。

### 一、在大安全理念中，發展和安全一體兩面、不可分割

總體國家安全觀之所以稱為「總體」，關鍵在於強調統籌發展和安全，強調把安全貫穿到國家發展各領域、全過程。發展和安全不是兩個彼此隔絕的領域，更不是先後接力的兩個階段，而是同一個治理過程的兩個方面。安全為發展提供基礎秩序、制度保障和穩定預期；發展為安全提供物質基礎、社會認同和治理能力。離開安全談發展，發展難以持續；離開發展談安全，安全也會失去根基。

對香港而言，由亂到治與由治及興同樣不是先安全後發展的「兩段論」。「治」不是停在不亂的最低標準上，「興」也不能離開「治」的持續保障。由亂到治解決的是政治生態、社會秩序和法治權威問題；由治及興解決的是發展質量、民生改善和競爭力提升問題。二者各有側重，側重點的不同並不等於階段切割。實際上，在由亂到治的過程中，恢復社會秩序、優化營商環境、增強市場信心、改善國際形象，本身就是發展的題中應有之義；在由治及興的每一步中，法治安定、社會穩定和國家安全始終是最基本的條件。如果認為維護國家安全已經差不多了，就等於抽掉了由治及興的底座，發展遲早會因風險失控而中斷。

法律制度的完善不是一勞永逸的，維護國家安全是一場持久戰。中央制定實施香港國安法，針對的是當時修例風波中暴露出來的、迫在眉睫的國家安全風險，是補齊香港特別行政區維護國家安全法律短板的關鍵一步。香港特別行政區完成基本法第23條本地立法，香港《維護國家安全條例》正式生效，進一步健全了香港維護國家安全的法律體系。這標誌着香港維護國家安全的法律制度更加系統、更加完備。但是，法律的生命在於實施，制度的力量在於執行、在於能力。法律文本可以在較短時間內完成，執法、司法、情報、風險評估、危機管理、國家安全教育等環節，卻需要長期建設、動態調整、不斷強化。

更重要的是，從大安全理念來看，即使沒有2019年的修例風波，中央與香港也會不斷健全國家安全體制機制。因為國家安全是頭等大事，是「一國兩制」行穩致遠的最高原則。中央的全面管治權和特區的高度自治權，本身都內含着維護國家安全的責任。只不過2019年的修例風波讓制度短板集中暴露出來，加速了完善國家安全體系的進程。在這個意義上，香港國安法的頒布既有偶發性，也有治理的必然性。它既是應對具體危機的果斷之舉，更是國家治理體系和治理能力現代化的必然過程。

因此，所謂「香港維護國家安全的工作做得差不多了」的論述，在於用孤立的、靜止的眼光看待國家安全的建設工作，把一部法律當成全部任務，把某一階段的重要成果當成最終勝利。國家安全風險不會因為制度文本存在而自動消失，國家安全能力的建設也不會因為一次立法而一勞永逸。香港由亂到治的重大轉折，恰恰說明安全是發展的前提。如果沒有中央果斷制定香港國安法、完善選舉制度、全面落實「愛國者治港」原則，香港就不可能恢復社會秩序，也不可能為今天的由治及興創造條件。同樣，香港未來要鞏固國際金融、航運、貿易中心地位，要發展創新科技，要改善民生，都需要持續穩定的安全環境。安全不是束縛發展的包袱，而是保護發展的鎧甲。

### 二、地緣位置的特殊性，導致國家安全風險將長期存在

如果說總體國家安全觀從理論上指明了發展和安全的辯證關係，那麼香港自身的地緣位置，則從歷史和現實中進一步說明了，為什麼不能把香港的維護國家安全工作看成已經做完的工作。

香港地處我國版圖的南端，位於珠江口東側，連接南海與太平洋，是世界上重要的國際航運、貿易和金融中心。這種地理因素是自然形成的客觀條件，短時間內不會因為經濟發展模式、產業結構或治理方式的變化而改變。只要地球板塊沒有加速運動，只要地理條件沒有瞬時改變，只要香港仍然是國家與世界連接的重要節點，它在大國博弈中的戰略價值就不會消退，國家安全風險也就不會消失。



▲香港維護國家安全沒有完成時，發展和安全不是非此即彼的「單選題」，而是一體兩面、相互促進的「統籌題」。

回望歷史，鴉片戰爭時期英國佔領香港，看中的並不只是香港本身具有的深水港資源，而是它獨特的地理支點作用。控制香港，英國就可以以此為支點向中國東南沿海施加壓力，打開中國市場；同時，香港又與其在印度、東南亞的殖民體系相連，成為支撐其海洋霸權的關鍵節點。可以說，香港從一開始就被外部勢力視作影響中國乃至全球格局的支點。如果說阿基米德的支點可以撬動地球，那麼香港這個支點就能撬動世界或被世界撬動。這就告訴我們：香港的國家安全工作不只是本地事務，而是連着國家整體的安全；香港一旦被外部勢力控制或利用，對國家造成的衝擊將是全局性的、戰略性的。

今天，世界百年未有之大變局加速演進，大國博弈更加尖銳複雜。我國正在推進陸海統籌、建設海洋強國，提出「一帶一路」倡議，深化粵港澳大灣區建設。香港作為國家國際化程度最高的城市之一，在國家開放發展中的功能更加突出。但與此同時，一些國家不願看到中國發展壯大，仍然可能利用香港的開放環境、法律制度、金融市場、信息樞紐和人員往來，從事滲透、遏制、破壞活動。2019年修例風波中，外部勢力插手干預、製造混亂的教訓十分深刻。今天的香港社會秩序已經恢復，但不能由此推导出外部風險已經消失的結論。相反，外部勢力的手段可能更加隱蔽、更加複雜，可能從街頭暴力轉向輿論戰、認知戰、供應鏈干擾等非傳統安全領域。

越開放，越要注意安全；越發展，越要重視安全。香港的國際樞紐地位越強，人流、物流、資金流、信息流越密集，就意味着風險敞口越大、安全隱患越多。金融資本的大進大出可能帶來系統性金融風險；自由港的貨物往來可能被用於逃避制裁、走私物品；國際信息傳播的便利可能被用於虛假敘事和認知操控；跨國機構的高度集聚可能被用於情報搜集和政治滲透。香港某一領域出現風險，都可能通過其國際樞紐功能向國家整體傳導。這就是區域風險向中央傳遞的基本邏輯。尤其要看到，香港作為全球最自由的經濟體之一，其高度的開放性意味着任何領域的風險都可能被迅速放大並跨境傳導。金融領域的異常波動，可能通過資本流動衝擊內地金融市場；信息領域的虛假敘事，可能通過香港影響內地輿論生態；供應鏈關鍵節點的異常變化，可能影響國家產業鏈安全。香港雖小，但其風險外溢效應不容低估。與此同時，隨着香港與內地經濟融合不斷深化，兩地金融市場互联互通、人員往來日益頻繁，風險的傳導路徑更加多元，傳導速度更加迅捷，這也對香港的風險識別和聯防聯控能力提出了更高要求。

外部勢力對香港的干預方式也在不斷演變，可能不再採用明顯的政治對抗，而是借助各種合法外衣，進行長期、隱蔽布局。這些手段更難識別、更難防範，但危害同樣深遠。因此，香港不能因為表面上沒有出現大規模亂局，就低估國家安全風險。世界大環境風高浪急、波濤洶湧，而區域表面的風平浪靜，則更需要保持高度的戰略清醒。香港的繁榮穩定不是在真空中實現的，而是在複雜的地緣政治環境中實現的。把香港維護國家安全的工作看成已經做完的工作，在地緣政治上是不清醒的，在戰略上也是十分危險的。

地理因素短時間難以改變，決定了香港必須長期保持風險意識和底線思維。香港作為陸海交匯、內外連接的關鍵節點，其戰略分量不僅沒有下降，反而更加凸顯。地理空間不會因戰略調整而移動，風險也不會因發展階段轉換而消失。中國越是向海圖強，香港越要守好門戶；越是走向世界，越要防範門戶變成軟肋。這種地緣邏輯決定了香港維護國家安全沒有完成時，只有長期性責任。

發展是必然的，開放是必然的，風險也是必然的。而其關鍵在於統籌發展與安全，以高水平安全護航高質量發展。香港不能因為本地沒有出現大的亂局，就認為安全問題已經解決；不能因為法治秩序恢復，就忽視外部勢力長期存在的遏制、滲透、分化行為；不能因為要發展經濟，就把國家安全放在一邊。實際恰恰相反，越是發展經濟，越要築牢安全根基；越是擴大開放，越要提高自己的國家安全能力。這是歷史和時代給予的啟示。

### 三、領域風險具有傳導性，任何「差不多」都是危險錯覺

總體國家安全觀強調大安全理念，是因為國家安全風險呈現出跨界性、傳導性、交織性和潛伏性。一個領域的具體風險，處理得好可以控制在局部；處理不好，就可能經過社會、經濟、信息等渠道相互交織，逐步發酵形成重大風險，最終向政治安全、政權安全傳導。香港的國家安全治理亦需從這個角度來理解。

香港作為高度開放的國際化大都市，風險輸入和輸出的渠道更加多元，傳導速度更快，波及範圍更廣。經濟風險、社會風險、政治風險的交織傳導鏈，在香港過去的歷史事件中不難發現。香港國安法實施後，最突出的政治安全風險得到有效遏制。但是，一個領域風險的控制、一個具體風險的解決，並不代表其他風險不存在，更不代表這些風險不會再次向政權安全傳導。國家安全體系是一個有機整體，任何一個環節薄弱，都可能成為整體安全的缺口。

以社會民生為例。香港目前仍然存在住房困難、醫療資源不均、青年向上流動不足、貧富差距較大等問題。這些問題本身屬於社會領域、民生領域的問題，一般情況下需要通過發展逐步解決。這是在發展中出現的具體領域的風險，但如果應對不力，就可能轉化為社會怨氣。這種社會領域的發展風險，如果突破蔓延至其他領域，或被外部勢力或別有用心的人利用，變成街頭政治、非法抗爭，甚至可能會再次衝擊政權安全。這就是社會安全風險向政治安全風險傳導的鏈條。不能說香港國安法實施後，這些風險就自動消失了。恰恰相反，相關問題若被別有用心者利用，一些市民就可能產生誤解，認為安全只是管治手段，而忽視安全對自身利益的惠及和保護。這種情緒一旦被煽動起來，就可能成為新的不穩定因素。

以金融領域為例，香港是全球重要的金融中心，資本跨境流動頻繁，金融產品結構複雜。一旦出現大規模資金異常流動、資產價格劇烈波動或關鍵金融機構出現問題，不僅會衝擊香港本地經濟，還可能通過香港與內地金融市場的互联互通機制，向國家金融安全體系傳導。外部勢力會看中這一點，可能利用金融手段製造恐慌、打擊市場信心，進而引發社會動盪和政治壓力。這種金融風險向政治風險的傳導，往往比直接的政治對抗更難防範。

再看認知領域。當前全球信息的傳播格局深刻變化，社交媒體的平台算法深度介入公共輿論。外部勢力可以通過算法推送、虛假信息、深度偽造、輿論操縱等方式，影響香港市民對國家、對中央、對「一國兩制」的認知，製造社會撕裂，削弱國家認同。這種認知戰不直接使用暴力，但危害更隱蔽、更持久。它可能從思想觀念上動搖維護國家安全的民意基礎，使政治安全風險在不知不覺中積累。這種領域風險的發酵期有長有短，一旦在某一時刻與其他領域風險相交織，或因某些因素被急劇催化形成重大風險，其所引發的危害將難以估量。同樣，隨着香港深度參與國家「走出去」戰略，越來越多的中資企業和公民通過香港走向海外，海外利益保護問題凸顯。香港的法律服務、金融結算、信息諮詢等系統如果被外部勢力政治化、武器化，就會直接影響國家海外利益安全。

應當看到，算法霸權、數據跨境、網絡安全等新興領域帶來的安全挑戰，往往不是一部法律、一個機構可以單獨解決的。它們需要跨領域、跨部門的協同治理，需要制度建設與能力建設同步推進。總體國家安全觀之所以要求構建大安全格局，就是因為在風險社會，任何所謂「差不多、已經解決」的判斷，都可能被新出現的風險打破。安全不是一個固定的目標，而是一個動態的過程；不是一張可以一次性勾選完成的清單，而是一套需要持續運轉的體系。香港不能只滿足於堵住已暴露的漏洞，要具有安全風險意識和底線思維，更要注重系統治理、源頭治理，在防範化解重大風險中穩步推進。

因此，香港維護國家安全工作的重點，已經不能僅停留在應對最突出的街頭暴力上，而要轉向防範化解各領域風險，防止領域風險交織、發酵、傳導。這

種風險不僅會在地區內部的某領域進行傳導，也有可能發酵成為重大風險，更有可能轉變為區域安全向國家整體安全的傳導。法律文本可以相對集中完成，風險防範能力的建設則是動態、長期、持續的，需要不斷提高識別風險、處置風險、防範風險的能力。

### 四、統籌各領域安全，在融入和服務國家大局中實現由治及興

大安全理念包含體系思維、系統思維。香港各個領域的發展都是相關聯的，不能把發展和安全分開規劃、分別推進。任何一個領域的發展規劃，如果脫離安全考量，就可能埋下風險隱患；反之，如果把安全理念融入發展全過程，安全就會成為發展的核心競爭力。

國家「十五五」規劃綱要在支持香港鞏固提升國際金融、航運、貿易中心地位，支持香港建設國際創新科技中心、區域知識產權貿易中心、國際法律及解決爭議服務中心等方面作出部署，支持香港深化粵港澳大灣區合作。這些部署既是發展任務，也內含安全命題。例如，鞏固國際金融中心地位，必須同步增強防範跨境資本異常流動、金融制裁的能力；提升國際航運樞紐功能，必須關注關鍵港口、碼頭、物流節點的控制權和運營安全；建設國際創新科技中心，必須處理好核心技術保護、數據跨境流動和網絡安全問題；深化粵港澳大灣區合作，必須促進人流、物流、資金流、信息流安全有序流動，防止風險跨區域傳遞。同時，鞏固國際貿易中心地位，必須關注戰略物資和大宗商品交易中的安全風險，防範出口管制規避、敏感技術外流和非法貿易活動。建設國際法律及解決爭議服務中心，必須增強涉外法治能力，有效應對某些國家濫用長臂管轄、單邊制裁和法律戰對香港企業和國家利益的衝擊。這些安全命題不是發展的附加條件，而是發展質量的內在要求。

近年的多起事件，再次提醒我們：在當今全球供應鏈和海權格局中，關鍵節點往往具有牽一髮而動全身的影響。有些港口是全球航運的咽喉，其控制權如果發生不利變動，不僅影響商業物流，而且可能改變地緣經濟和安全格局。香港作為國際航運中心，擁有繁忙的港口和發達的航運服務業，是國家供應鏈、產業鏈的重要節點。香港的港口、航運數據、金融結算等戰略資產，如果被外部資本控制或政治化操作，同樣會威脅國家供應鏈安全和海外利益安全。這要求香港不僅要保持港口的高效運轉，更要加強對港口、碼頭、倉儲、物流信息平台等關鍵基礎設施的產權保護和運營安全審查，防範關鍵節點被外部資本惡意收購或通過金融手段滲透控制。因此，香港必須增強保鏈護土意識，主動在服務國家整體供應鏈、產業鏈、金融鏈安全中發揮不可替代的作用。

統籌各領域安全，關鍵在於要形成一套將安全考量內嵌於發展決策的治理結構。這意味着，香港在制定城市規劃、產業政策、科技布局、教育方針乃至民生措施時，不能把安全評估當作事後補充或外部審查，而應將其置於決策的前端，作為與發展目標同步生成的內在維度。例如，北部都會區建設和創新科技產業發展，從一開始就應把數據跨境、技術保護、關鍵基礎設施韌性納入規劃條件。人才問題同樣如此，關鍵崗位和敏感領域的人才安全，關係着制度運行的連續性和抗干擾能力。實現上述要求，不能依靠某一部門的單點發力，應依託跨部門機制建立常態化會商與信息共享平台，圍繞關鍵領域設定動態監測指標，運用數據分析和專業評估繪製風險圖譜，定期開展情景推演和壓力測試，研判跨領域傳導路徑，捕捉苗頭性、趨勢性問題，推動從被動應對向主動預警轉變。

國家安全是中國式現代化行穩致遠的重要基礎，要不斷完善國家安全體制機制。香港做好自身安全，本身就是對國家安全的重大貢獻；國家整體安全鞏固，又會為香港提供最大保障。總體國家安全觀強調以促進國際安全為依託，香港作為國際化城市，還應在對外交流合作中講好總體國家安全觀、傳播大安全理念、主動參與全球安全治理，增強國際社會對「一國兩制」和香港的信心。香港各界應當認識到，維護國家安全不僅是法律義務，更是發展責任；不僅是中央要求，更是香港自身的利益所在。只有把安全作為發展的內在要素，而不是外部約束，香港才能行穩致遠。這不是額外的任務，而是香港由治及興的必由之路。

結語

回到最初的問題——香港維護國家安全的工作是不是做得差不多了？答案顯而易見。維護國家安全不是階段性任務，更不是可以畫上句號的過去式，而是伴隨香港由治及興全過程的基礎性工程。那種以為安全已經無憂、可以刀槍入庫、馬放南山的想法，是危險的麻痹思想。它會削弱風險意識，降低防範能力，給各種隱患留下可乘之機。

中央港澳工作辦公室主任、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在今年國安教育日開幕典禮致辭中指出：「香港從由亂到治走向由治及興的歷程深刻昭示我們：有安全才有發展，沒有安全一切都無從談起，只有守住安全底線，才能贏得發展、贏得未來。」香港社會應充分認識到，要牢固樹立總體國家安全觀，深刻理解大安全理念，把維護國家安全融入日常生活和各項工作。唯有人人重視安全、人人參與安全，香港才能在高水平安全的基礎上實現高質量的發展，才能更好融入和服務國家發展大局，在服務國家的同時成就自身，不辜負中央的期望、人民的期待和時代的機遇。

西南政法大學國家安全學院博士生、深圳大學港澳基本法研究中心兼職研究員