

讓維護國家安全成為全社會共識

——解讀香港國安法第9–10條

法政新思



朱國斌

在香港國安法下，維護香港特區國家安全的責任主體是中央政府、特區政府、特區居民。維護國家安全不只是政府的責任，特區全體居民同樣有憲制責任，並積極參與其中。

香港國安法第9條規定：「香港特別行政區應當加強維護國家安全和防範恐怖活動的工作。對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜，香港特別行政區政府應當採取必要措施，加強宣傳、指導、監督和管理。」第10條規定：「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。」

積極主動維護國家安全

上述兩條均置於第二章「香港特別行政區維護國家安全的職責和機構」之下，可見這是法律對香港特區就維護國家安全提出的法定要求，是對維護國家安全的法律制度和執行機制的具體要求之重要組成部分。第9條進一步要求政府加強維護國家安全的工作，突出要防範恐怖活動。為此，對在教育、社團、媒體和網絡等領域的國家安全問題與事宜，法律特別要求政府主動採取必要措施，對處理過程既要進行宣傳、指導，也要加強監督和管理。第10條重申特區政府在國家安全宣傳與教育方面的責任，敦促特區政府（此處是「大政府」）通過教育、媒體和網絡等渠道開展宣教活動，以期提升香港居民的國家安全意識和守法意識。

香港國安法第3條第2款規定：「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。」香港特區負有維護國家安全的憲制責任，這是由特區的法律地位決定的。基本法第1條關於香港特區是中國「不可分離的部分」和第12條關於香港特區是中國的一個「地方行政區域，直屬於中央人民政府」的規定明確界定特區的法律地位，是基本法的「根本性條款」，不容受到任何挑戰。我們可以從如下幾方面理解第9條：

第一、香港特區政府在行政長官領導下具體負責開展本地維護國家安全的日常工作。特區政府不僅包括政府的各個權力機關、政府行政部門和其他享有使用公權力的部門，而且包括由政府預算支出的各類機構如公立學校、公立大學、香港電台等，甚至包括其他公營機構如醫管局、香港生產力促進局等，乃至政府作為第一大股東的港鐵。上述各機構、部門均有積極維護國家安全的義務，不能以市場經濟或政治中立為由而置身事外。

第二、香港特區政府應當加強「防範恐怖活動的工作」。7月1日香港街頭大庭廣眾之下發生的「孤狼式」暴力襲警事件為本條立法的必要性提供了充分的註腳，提醒特區政府絕不可對個體或群體恐怖活動掉以輕心，也為整個社會敲響了警鐘。又有所謂「光城者」多人因涉嫌製作爆炸物、或違反香港國安法第24條「串謀策劃恐怖活動罪」而被捕，被捕者包括大學職員和若干中學生。對不諳世事的中學生播種仇恨，並將他們招募發展為「犧牲者」，最終推入法律的深淵，這是恐怖活動年輕化的表現。故對防範恐怖活動，各級各類學校和其他教育機構責無旁貸。

第三、香港特區政府應當採取「必要措施」防範、制止危害國家安全和恐怖活動的行為在學校、社會團體、媒體、網絡等範圍和領域發生。採取「必要措施」要求政府積極主動，而不是頭痛醫頭腳痛醫腳、消極應付事態發生發展那種心態和行為。特區政府應該考慮主動地、系統地將國家安全法制及其重要性教育融入到各項法律法規、學校規章制度和日常工作安排中去。

第四、香港特區政府應當「對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜」的處理「加強宣傳、指導、監督和管理」。這也是提醒特區政府對維護國家安全負有積極的義務。

法律，特別是刑事法律，立法的目的旨在規範行為、懲罰犯罪、保障人權和教化人心。只要執法機構能夠嚴格依法辦事基本能起到立法者希望達到的目的。這是法律的「硬著陸」模式。然而，「徒法不足以自行」。法律要真正發揮作用，須得依賴執法者和受眾主體的素質、配套的法律體制，以及人們的遵紀守法意識。實現法律的規範價值還有待於法律的「軟著陸」模式，以實現法律的宣教功能。

香港國安法第10條有的放矢。本條對特區政府和學校、社會團體、媒體與網絡經營者管理者提出了開展國家安全教育的具體要求。具體而言：

第一、香港特區政府作為第一執法主體須得採取各種有效措施推進國家安全教育。除了常規的推動立法、制定政策之外，政府各政策局和執行機構要在各自工作範圍內開展教育活動。「教育」在此是一個廣義概念，不僅僅指發生在課堂的教學活

動，還要利用一切可能的機會宣講維護國家安全的必要性和重要性，讓受眾知悉法律規定、執法過程以及違法後果。教育局、公務員事務局、民政事務局、保安局都有責任推動對各自管轄的員工的教育。

第二、學校、社會團體、媒體與網絡經營管理者既是宣傳教育的對象與客體，更是教育主體。作為主體，它們應該積極執行法律，配合政府政策，在本範圍和領域內開展國家安全教育。香港中小學經營管理主體極為不同，有公立、私立、私立公助，私立者中又有教會辦學或國際學校；各學校辦學理念和觀念取向不同，如有所謂「左派愛國學校」和其他學校之分。但是，在香港的各辦學主體都必須遵守香港法律，明白這一點政府就可以主動對學校發出必要的指令和指南。對待媒體和網絡，在保障言論自由的同時，也需突出國家安全法律的規制、警示與懲戒作用。

全方位無死角的國安教育

第三、香港特區政府及其下各職能部門首先應該充分利用現有體制內和社會上的宣傳媒介和渠道，全面、無死角展開宣傳，並且要持之以恆，方可收效。為了更有效地統一部署、集中資源、充分規劃，政府可以考慮成立跨部門、融合社會力量的國家安全教育督導推廣委員會，群策群力，把教育工作做到實處，以期收到實效。委員會還要督促各機構各部分開展活動，定期視察檢查教育效果，還可以在全社會開展多種形式的活動，如出版通俗讀物、法律知識比賽、放映相關影片、網絡問卷調查，等等。

第四、一切教育的目的旨在提升居民

的「國家安全意識」。檢查意識的高低只能透過分析香港社會中大多數群體成員（居民）是否對維護國家安全的必要性、重要性、法律制度等方面形成比較統一或一致的共同意識，即是否達至形成一種社會共識。有了法律，加上宣教，輔之以其他激勵策略和方法應該可以逐步提升居民的整體國家安全意識的。

第五、同樣透過教育，還望提升居民的「守法意識」。香港居民一直視法治為社會認同的首要核心價值，守法就是法治的內容和表現之一。如今香港已經有了國家安全法，政府還會繼續透過落實基本法和修訂本地原有法律來完善法制，國家安全法律體系有望形成。對居民展開維護國家安全法律教育的同時，特別要勸喻說服居民守法，使之明白守法的意義和不守法的後果，從而從內心形成自覺守法的意識。

法律的生命在於實施。香港國安法在特區實施，應該說對恢復社會秩序、重建制度信心起到了立竿見影的效果。之後，特區政府逐步採取了若干立法、修法、政策制定的措施，包括完成或即將完成對《電影檢查條例》、《個人資料（私隱）條例》等的修訂，在不久的將來會完成國家安全法網的編織。這是值得肯定的。然而，法律的「軟著陸」同樣重要。為此，特區政府應當採取各種法律的、政治的、政策的、行政的等必要措施，包括加強國家安全的宣教，最終在全社會形成維護國家安全的共識，達至法律的使命。

（本文基於作者在7月16日由全國港澳研究會舉辦之「香港國安法實施一周年回顧與展望」專題研討會發言稿修改而成）
香港城市大學法律學院教授

首宗國安法案件判決影響深遠

有話要說

文兆基

唐英傑於去年7月1日駕駛插有「光時」旗幟電車撞向三名警員，因而被控香港國安法的「煽動他人分裂國家罪」、「恐怖活動罪」與「危險駕駛導致他人嚴重受傷」的交替控罪，三名國安法指定法官日前裁定，被告「煽動他人分裂國家」、「恐怖活動」兩罪罪成。可以說，今次案例不論對未來同類型案件，甚至是香港未來的社會發展，都是影響深遠。

釐清「光時」的「港獨」含意

首先，香港國安法自去年6月30日頒布實施以來，西方國家便一直以醜化和抹黑，意圖藉此向香港法院施加所謂的「國際輿論壓力」。因此，作為首宗涉嫌違反香港國安法的案件，今次的審判結果顯示，國安法指定法官能夠不受任何干涉，無視所謂的「國際輿論壓力」妨礙，堅持依法秉公辦案，維持了香港司法的專業性和獨立性。

其次，是次案件的判決結果，將會直接影響香港國安法的震懾力，因為香港維護國家安全的法律制度和執行機制能否有效落實，須視乎觸犯國安法的人，會否因此而接受法律制裁。只有把不法之徒繩之以法，才能促使那些意圖破壞國家安全的內外敵對勢力，不敢肆意妄為。

另一方面，由於今次案件涉及黑暴常用的「光時」口號，而此一口號並沒明確地使用「港獨」二字，所以不論是攬抄派，抑或是辯方的專家證人，都意圖力證「光時」口號的用詞可多於一種意思，以此證明被告或其他叫喊此一口號之人，未必是意圖煽動他人分裂國家。

很明顯，提出這套所謂的辯解，乃是指旨在鑽香港國安法的法律罅隙，以便他們在未來能夠「打擦邊球」，利用表面上多於一種含義的詞句，又或者是歧義句構，作為宣揚「港獨」的口號。在此情況之下，是次判決的重要性，便不只是裁定「光時」口號屬宣揚「港獨」，而是代表着法院將視乎某一句構的語境意義，作為判別該詞或句構是否蘊含「港獨」意味的準則。

與此同時，是次案例亦顯示，即使某一口號可能多於一種意思，但是只要該口

號能夠（capable of）煽動他人分裂國家，而被告明白此一口號含有「港獨」的意味，仍是有意圖地向公眾展示，不論其煽惑能否產生效果，便已構成觸犯煽動分裂國家罪。某程度而言，今次判例可有力遏止某些人利用歧義句構「打擦邊球」的企圖。

而由於法院已裁定，「光時」在今今日的語境意義下，能夠煽動他人分裂國家，其他曾在香港國安法實施之後，曾經公開展示「光時」口號的人，包括曾在店舖門面噴上「光時」口號的童裝店老闆周小龍，都有煽動他人分裂國家的嫌疑，執法當局亦可根據香港國安法第21條，將其加以拘捕並予以起訴。

至於曾在辦事處展示蘊含「光時」口號的標語、公開唱頌蘊含「光時」口號的歌曲，或在公眾地方叫喊「光時」口號的區議員或其他公職人員，基於香港國安法第39條的不溯及過往原則，而《刑事罪行條例》煽動意圖罪的追訴期限是6個月，所以其作為只要是在香港國安法實施前作出，將不能予以起訴。

議員叫喊「光時」必被DQ

然而，法院既已裁定「光時」口號蘊含煽動「港獨」的意涵，根據條例後的《釋義及通則條例》第3AA（3）（d）條，上述行為便可視為宣揚或支持「港獨」主張，不屬擁護基本法和效忠中國香港特區，因而根據《區議會條例》第24（2A）（b）條而即時喪失擔任議員的資格，即使對方獲邀並且進行宣誓，其誓言亦不應被視為真誠地作出，並因此根據《宣誓及聲明條例》第21條而須即時離任矣。

最後，今次的裁決結果，某程度上駁斥了早前坊間流傳的一些歪論，釐清了恐怖活動罪中「針對人的嚴重暴力」的定義，說明恐怖活動的受襲對象，是法律定義下的自然人，而非針對平民或非武裝人員，才能算作恐怖活動。換言之，任何人為脅迫中央或特區政府以圖實現政治主張而針對人的嚴重暴力行為，不論受襲者是否平民，不論其暴力行為是否炸彈襲擊，亦不論其暴力行為的結果有否令他人死亡，亦屬觸犯恐怖活動罪。

時事評論員

跳出二元對立 重新審視郊野公園土地規劃

議論風生

王曦煜

日前，全國政协副主席、國務院港澳辦主任夏寶龍在「香港國安法實施一周年回顧與展望」專題研討會上指出，愛國愛港管治團隊要善於破解香港發展面臨的各種矛盾和問題。強調當國家第二個百年奮鬥目標實現的時候，現在讓大家揪心的住房問題必將得到極大改善，將告別割房、「籠屋」。

夏主任的講話在本港社會引起了極大的反響和共鳴。有「籠屋」居民在接受媒體採訪時表示，希望在自己的有生之年看到「籠屋」真的不再出現，後人不再受此之苦。

應該看到，回歸24年以來，香港房屋問題已上升至民生矛盾之首。這其中既有歷史遺留問題，也有特區土地政策始終未能有效遏止問題惡化的客觀現實。

歷屆特區政府都認同改善房屋問題，一方面需要積極增加土地供應，覓地建屋，另一方面應用好既有的土地資源。但如何增加土地供應，使用哪種特定方式來增加土地供應，甚至如何用好既有

的土地資源，一旦涉及土地規劃議題，往往就因涉及各方持份者複雜的利益纏繞而引發大量爭議。

香港並非無地可用。數據顯示，尚未發展的棕地（一般指鄉郊地區相對平坦的農地）面積就有760公頃，相當於40個維園大小，而2017年施政報告中也提及，郊野公園有一部分生態價值不高，公眾享用價值較低、位於邊陲地帶的土地，可考慮其土地規劃用途。遺憾的是，郊野公園的土地規劃，似乎成為不可說的禁忌。例如發展郊野公園邊陲土地，立即有質疑聲音認為此舉「漠視邊陲地帶的重要性，破壞自然生態」。更有論調稱應先收回棕地，再討論郊野公園土地規劃；率先向普羅大眾共同享用的郊野公園用地開刀，是違背土地規劃的公平正義原則云云。

可見，香港並不是無地可用，而是土地規劃的政策解說和游說難度非常大。沒有超越過去的政策定力，就無法突破這個癥結難點。但當下既然中央提出了有關解決割房、「籠屋」問題的時間表，那麼重新去開啟土地規劃的討論，可謂

正當其時。對特區政府而言，這也是一個好的契機。

不論是新界棕地或祖堂地，抑或者郊野公園邊陲地帶，這些土地規劃政策都不應該進入二元對立的思維框架中。開拓土地需要多管齊下，不是選擇了填海造地，就不能推行新界用地開發；不是開展新界土地開發，就不能討論郊野公園邊陲地帶的規劃。只要有利於騰挪出更多的土地提供中轉房屋或資助房屋，有利房屋問題的解決，就應該以相當的政策定力採取行動。全社會都應該正視問題的迫切性，任務的嚴峻程度，以問題為導向，齊心協力為難題找出路。特區政府尤其應該拋棄畏首畏尾的作風，也要跳出不斷諮詢、研究，最終不了了之的怪圈，告別「議而不決，決而不行」。

邁入2021年，香港房委會公布本港一般公屋申請者的最新平均輪候時間為5.8年，創22年新高；而超過25萬的居住劏房人口數量，這是愛國愛港管治者破解社會民生改善難題，為民眾辦實事的一道必答題。

把握「雙循環」新格局 振興本港疫後經濟

議會內外



盧偉國

立法會早前通過一項議員議案，促請特區政府帶領社會各界積極把握國家

加快構建「以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進」新發展格局帶來的重大機遇，讓香港可以振興疫後經濟。

我們首先必須了解國家關於加快構建「雙循環」的新發展格局是如何形成、又有什麼主要的內涵。

近年來，全球政治經濟環境的不穩定性和不確性持續增大，一些國家的保護主義和單邊主義盛行，地緣政治風險上升，尤其是新冠肺炎疫情肆虐全球以來，世界經濟衰退，貿易需求嚴重萎縮。同時，國家已進入高品質發展階段，作為世界第二大經濟體，不但具有全球最完整的工業體系，還有14億人口所形成的超大規模市場，內需潛力驚人。因此，根據國內外環境的種種變化，國家致力推動形成以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局。

自2020年新冠肺炎疫情爆發以來，中央統籌推進疫情防控制和經濟社會發展，

促進各行各業有序恢復，在全球率先復甦，中國成為2020年唯一實現正增長的世界主要經濟體。這一事實顯示國家的「雙循環」發展策略確實發揮了很大的效用，對於香港恢復疫後經濟有不少的啟示，既有助為我們提供實質的支援，也可增強我們對未來的信心。

國家「雙循環」的新發展格局有三個主要層面。首先，推動形成以國內大循環為主體，充分發揮國內超大規模市場優勢。同時，依靠創新驅動內涵型增長，大力推進科技創新及其他方面的創新，加快推進數位經濟、智慧製造、新材料等戰略性新興產業，形成更多新的增長點，並提升產業鏈、供應鏈的現代化水準，以實現高質量發展。此外，以高水準對外開放打造國際合作和競爭新優勢，使國內市場和國際市場更好聯通，國內國際雙循環相互促進。

我認為，香港最主要的競爭優勢，是實施「一國兩制」，可以配合國家所需，發揮香港所長。香港應優化「發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金」及「中小企業市場推廣基金」，進一步鞏固本港企業的優質品牌和產品

的競爭優勢，並善用特區政府駐內地辦事處和貿發局的網絡，全方位提升香港和內地的經貿關係，擴大香港產品內銷，並協助內地推進「內循環」。同時，全力推展港深創科園，培育創科產業，加快建设香港成為國際創新科技中心。也應該善用最新經修訂的CEPA《服務貿易協議》，將更多的香港專業界別及企業納入互認範圍，在基礎設施、產業投資、創新科技、環境保護、檢測認證、仲裁服務等領域深化合作，以創新驅動高質量發展。此外，利用香港作為全球最自由的經濟體和國際金融中心的地位，協助港企和外資「走進來」內地市場，亦協助內地企業「走出去」海外市場，積極參與高水準的「雙循環」互動。

總而言之，香港必須圍繞國家「十四五」規劃，特別是配合共建「一帶一路」和推進粵港澳大灣區建設，就上述三個層面，發揮香港作為國內大循環的「參與者」和國際循環的「促成者」的角色，彰顯作為「雙循環」連接平台的獨特優勢。

立法會議員、香港經濟民生聯盟主席