



# 香港國安法的制度創新



議事論事  
畢雁英

香港國安法是國家的最高立法機關對其在30多年前制定的香港基本法就維護國家安全的制度設計進行的必要補充，從憲制層面完善了「一國兩制」制度體系。香港國安法在治理邏輯、制度體系、機制設計和法律效力等方面體現了鮮明創新性。

第一，明確了繼續通過法治方式，有效實施中央對香港特區全面管治權的原則與決心。在香港回歸後，一部分人在理解「一國兩制」下中央與特區的治理權限方面存在偏頗，部分「港獨」分子甚至將「一國兩制」曲解為「一國兩治」。香港國安法的制定，用法治的方式，糾正了錯誤的國家觀，明確了單一制主權國家內特別行政區的管治權來源於中央的授權。國家最高權力機關制定香港國安法，豐富完善了

「一國兩制」憲制體系，以法治方式捍衛了國家安全。

第二，澄清了維護主權、安全與發展利益在「一國」與「兩制」關係中的定位。香港國安法明確規定中央政府對香港有關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。中央的根本責任意味着對涉港國家安全負有最高責任，最終責任和全面責任，香港的憲制責任意味着特區所有公權力機關都承擔有依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為與活動的職責，香港居民亦有維護國家主權、統一和領土完整的義務。

明確總體國安觀的指導地位

第三，明確了總體國家安全觀在香港特區維護國安工作中的指導性地位。總體國家安全觀是維護國家安全的重大戰略思想，系統、完整地構建了一套維護國家安全的理念、原則和方法。香港國安法在「一

國兩制」的框架下，落實了總體國家安全觀關於堅持推進國家安全體系和能力現代化的要求，建立了維護國家安全的組織機構。在總體國家安全觀的系統思維指導下，香港國安法統籌兼顧了香港的發展與國家安全問題，既注重維護香港繁榮穩定，也明確保障了香港居民合法權利；既預防、制止和懲治四類危害國家安全的行為和活動，也對非傳統安全領域事項，包括加強國家安全教育，對學校、社會團體、媒體、網絡等涉及國家安全的事宜作出了初步規定；既維護了內部安全穩定，也遏制了外部干預。

第四，明確了香港國家安全委員會的決定不受司法覆核的運行邏輯。依據香港國安法，中央在香港特區設立了維護國家安全委員會，負責香港特別行政區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，接受中央政府的監督和問責，其作出的決定不受司法覆核。此運行邏輯，確保

了國安委在香港行使維護國家安全的特定職責時，享有免於被不當干擾的最終決定權。

確立「愛國者治港」制度基礎

第五，確立了「愛國者治港」的制度基礎。通過對宣誓效忠義務的規定，香港國安法將有危害國家安全行為者排除在公職人員範圍之外，確立了以愛國者為主體的港人治理香港的原則，遏制了反中亂港分子與外國勢力策動「顏色革命」的企圖。香港國安法與新選舉制度的雙重保障機制為全面落实「愛國者治港」原則奠定了基礎，重構了香港的政治新生態與管治新格局。

第六，創新構建了一套維護國家安全的組織體系。香港國安法突破思維慣性局限，創造性地在香港建立了維護國家安全的雙執行機制，並構建了有機的程序銜接機制。中央政府在香港特區設立的維護國家安全公署，代表中央政府依法履行維護

國家安全職責，行使相關權力；在國安委中設立由中央政府指派的國家安全事務顧問。在尊重香港特區司法獨立權的前提下，香港國安法在香港特區政府中建立了一套並行的維護國家安全機構及運行機制。

第七，明確規定了香港國安法的域外管轄權。香港國安法在我國立法中首次明確規定了國家安全法律的域外效力，任何人在香港或香港之外實施該法規定的四類犯罪行為，均適用該法。此項保護性管轄原則的確立，凸顯了香港國安法的廣泛覆蓋面和有效制裁力，亦為我國修訂其他相關法律制度提供了鏡鑒。

香港國安法作為一部綜合性的法律，創新性地處理了多元複雜的國家安全重大問題，對維護香港社會穩定、保障香港長遠發展發揮了重要作用，使香港從由亂到治走向由治及興的新階段。

（小題為編者所加）

國際關係學院副院長、教授

## 發展低空經濟 香港須基建機制雙突破



議會內外  
嚴剛

立法會近期正在審議修訂推動低空經濟相關法例，特區政府日前表示，在創新科技驅動的新經濟環境中，香港將積極發展低空經濟，已推出低空經濟「監管沙盒」試點，截至2025年5月底，已有7個試驗項目展開，為推動低空經濟持續發展邁開了堅實的步伐。環顧全球經濟發展趨勢，特別是粵港澳大灣區創新科技驅動的社會經濟可持續高質量發展，基礎設施建設及規則機制創新則是香港發展低空經濟的兩大突破口。

內地民航業註冊無人機目前已接近一倍至217萬架，美國商用無人機隊年呈雙位數增長率擴容達84萬架，一場關乎城市未來的「空中競賽」已然打響。這場競賽的主戰場，正是距離地面1至3公里以下的低空空域——這個曾被歸入「城市邊角料」的空間，正孕育着萬億級產業集群。對於低空經濟尚處於「沙盒」試驗階段的香港而言，這既是突破城市發展瓶頸的歷史機遇，更是關乎國際競爭力的戰略選擇。

一、全球競速：低空經濟重塑城市競爭力版圖

低空經濟的誕生，源於技術革命與產業變革的雙重驅動。以無人機和電動垂直起降飛行器（eVTOL）為載體，這一新興業態已突破傳統航空邊界，形成覆蓋物流配送、智慧城市管理、觀光旅遊等多元場景的產業生態。摩根士丹利預測，全球低空經濟規模將在2040年激增至1萬億美元，其戰略價值遠超「空中快遞」的表象。

香港近鄰深圳的成功實踐極具說服力：通過制定低空經濟的長遠發展目標，立法規範低空飛行基礎設施建設、低空空域協同管理、低空飛行服務等方面，建立產業發展和低空飛行協同機制，有力促進了低空經濟高質量發展，目前生產的消費級及工業級無人機在全球市場佔有率分別達70%和50%，建成了全球首條跨城跨海eVTOL航線。

新加坡通過超前布局數字化管理基礎設施、開展場景應用創新試點、構建無人機沙盒管理機制及營造法治化營商

環境等策略，力圖成為全球低空經濟的新興高地，目前已擁有100多家領先航空創新企業。而美國則以確保無人機操作安全融入國家空域系統為核心，同時培育低空經濟生態系統，其商用機隊規模五年翻番。

對香港而言，這場競賽的戰略意義尤為迫切。當跨境貨運因低空物流縮短70%以上時間，當AI無人機系統可即時監控山泥傾瀉，當「空中觀景台」重新定義城市旅遊，當跨越時空的快速運輸為市民創造更為便捷的生活，低空經濟正成為突破香港產業單一化、空間擁擠化、治理複雜化的新經濟增長點。

二、香港困局：監管沙盒難掩發展短板

2025年3月底，為擴大和豐富低空飛行的應用範圍，政府批准38項低空監管沙盒試點項目，正式加快推動低空產業，但也間接反映出香港低空經濟發展慢人一拍：香港有百家從事小型無人機業務的企業，主要涉及空中攝影和測量等簡單和低附加值的應用場景，與深圳1730家企業構建的完整生態形成鮮明對比，香港產業鏈薄弱令人憂心。

香港現行《小型無人機令》將無人機重量限定25公斤以下、飛行高度限制於91.44米、不能超視距飛行、只限白晝操作。對重量25至150公斤的無人機，則法例有待修訂，而對150公斤以上的非傳統航空器的飛行運作的解禁，更是遙遙無期。

另外，香港適應低空經濟發展的基建及規劃也較為落後。目前尚未制定智能低空交通管理系統；在無線電頻譜指定、土地具體規劃、空間數據深度應用等方面雖有所考慮或探索，但以滿足不同應用場景及切合香港獨特環境要求的整體發展架構，仍待研究完善。

儘管香港人口密集、高樓林立，市區內150米以上的高樓大廈多達563幢，給低空經濟發展帶來挑戰，但同樣人口密集和高樓林立的深圳，卻發展成為全球首屈一指的低空經濟領先城市，這說明香港並非沒有作為的空間，高樓林立不應也不能成為發展低空經濟的擋箭牌攔路虎。

三、破解低空經濟遲緩之道：三箭齊發打造新生態

1.法規基建雙軌圍圈。加速修訂

《小型無人機令》，先放寬至150公斤以下飛行器限制，再進一步放寬至150公斤以上的各類非傳統航空器，並在安全可控的前提下放寬其他限制。加快起降場點的建設，特別是在北部都會區等新發展區、新發展項目，預留起降場點及通訊節點，布局信號穩定的5G專網；盡快建設完善低空數據共用平台，整合地政總署三維地圖、氣象、衛星定位及交通數據。必要時，加強與內地相關機構合作，充分利用北斗衛星導航系統精準定位的優勢，推動低空經濟快速布局發展。

2.價值環節精準鑰定。深化政府、業界與學術界協同合作，政府提供財政誘因，鼓勵大學開設無人機系統課程，為行業培育專業人才；同時，聚焦飛行器相關研究、成果轉化與智能化生產，搶佔產業高端。此外，充分發揮國際金融中心優勢，發展「低空+金融」，創新設計專屬投融資和保險等產品。

3.區域協同關鍵突破。通過大灣區融合突破香港單一城市的空間制約。與內地城市合作，制定統一的空域管制標準，開展低空經濟和技術的標準化建設，設計跨境責任框架。研究修訂清關配套法例，完善相關口岸建設，並盡快開通跨境無人機航線。發揮深港優勢，聯合申請國家級跨境低空經濟試驗區，加大對深港低空經濟企業投資，形成「技術—資本—市場」聯動聯發效益。

當深圳無人機載貨飛行年突破77萬架次，美國力推1220米以下空域開放，全球低空經濟競爭已白熱化，並已漸入佳境。對香港而言，低空經濟發展窗口期正在收窄，雖坐擁「一國兩制」、國際樞紐等優勢，但不能局限於碎片化試點，而應着眼於全港布局，着眼於未來，着眼於粵港澳大灣區，着眼於國家以新質生產力為驅動力的可持續高質量發展大局。

為此，需系統整合法規、基建、數據三要素，將監管沙盒經驗盡快轉化為完善的政策法規。同時，攜手深圳打造「低空共同市場」，深度融入大灣區發展。如此，香港方能擺脫追隨者角色，在國家新質生產力藍圖中，以創新重塑核心價值。時不我待，修法與起降網絡建設要加快推進，低空布局更須加快行動。

立法會議員

## 擴大「跨境徵信」合作 完善港青創業融資環境

智庫專欄  
水志偉  
林功成

近年來，愈來愈多香港創業青年主動把握粵港澳大灣區的龐大市場機遇，在人工智能、生物醫藥、金融科技等領域積極布局。然而，創業之路並非坦途。其中，貸款難題成為不少港青初創企業在內地發展的瓶頸之一，兩地金融監管機構可通過擴大企業跨境徵信合作，為香港年輕創業者提供更多的融資機會。

團結香港基金和香港再出發大聯盟上月聯合發表《香港青年灣區創業基地調研》，報告指出，廣東省有超過30種不同的政府資助和優惠支持港青在內地創業。其中適用於大灣區內地九市港青初創企業的省級資助和優惠多達11項，例如1萬元人民幣的一次性創業資助等。這些政策措施在一定程度上已減輕了港青初創企業的資金壓力，為其發展提供了有力支持。

### 港青初創企業難獲貸款

然而，隨着企業進一步發展，對融資需求和規模不斷增加，此時銀行貸款的重要性變得更加明顯，成為企業營運及拓展業務的關鍵資金來源。但由於目前在內地的港青初創企業仍然面對跨境徵信不流通的痛點，導致其難以申請內地銀行貸款。

筆者通過對廣州、深圳、佛山、東莞、肇慶和惠州6市的13家粵港青年創新創業基地的實地考察了解到，許多在內地的港青初創企業屬於輕資產企業，而且成立時間短、經營規模小、缺乏抵押物，因此較難申請內地銀行貸款。其次，不少港青初創企業的公司位於香港，若內地銀行能獲得其母公司的徵信紀錄，將有助子公司獲取內地銀行的企業貸款。

一般來說，銀行在審批企業貸款申請時，若缺乏充分資料，評估將難以進行。對於企業而言，即使最終能獲批貸款，其貸款成本會較高。倘若能實現跨境徵信互通，一方面內地銀行能更妥善地管理信用風險，更了解客戶的信用狀況；另一方面港青初創企業亦能以較低的利息成本獲得更多貸款，獲批速度亦會加快。不過，當前僅深圳與香港之間設有企業跨境徵信互通業務試點（「北向通」及「南向通」），深圳以外的內地城市尚未與香港進行企業跨境徵信互通合作。

2024年初，中國人民銀行與香港金管局簽訂了《關於跨境徵信互通業務試點的諒解備忘錄》，首階段從深圳開始。今年4月的數據顯示，「北向通」已協助在深港企獲取總共18.4億元人民幣的銀行貸款。以深港跨境徵信北向合作業務的首個案例——港順（深圳）國際貿易有限公司為例，該港資企業於2019年在前海成立，由於深圳的銀行一直無法獲取其香港母公司的徵信紀錄，故該公司申請的貸款並未獲批。透過「北向通」業務試點，深圳的徵信公司與香港的個人信貸資料服務機構開展市場化合作，從而獲得其母公司的徵信紀錄。其後深圳的銀行通過參考公司徵信等資料，為該公司提供貸款。

為了打造更完善的創業融資環境，協助包括港青初創企業在內的港資企業在內地獲取銀行貸款以發展業務，筆者建議中國人民銀行和香港金管局以「三步走」形式，逐步擴大企業跨境徵信合作範圍：

第一步，在深圳的基礎上，將南沙和橫琴納入跨境徵信互通業務的試點範圍，形成深圳、南沙、橫琴三地與香港的企業跨境徵信合作。透過充分發揮南沙、橫琴這兩個粵港澳重大合作平台的角色，更多港青初創企業將能利用香港母公司的徵信紀錄以獲取內地銀行貸款，緩解資金壓力。

第二步，在試點進一步取得成功之後，逐步將跨境徵信互通業務試點拓展至所有大灣區內地城市。此舉能讓更多在大灣區內地城市的港青初創企業受惠於企業跨境徵信合作，提升其獲批內地銀行企業貸款的機會。

### 實現企業跨境徵信互通

第三步，當大灣區內的跨境徵信合作措施成熟並運行穩定後，可考慮將這一模式逐步推廣至全國範圍，使更多港青初創企業在內地能夠享受到企業跨境徵信合作帶來的銀行融資便利。

企業跨境徵信互通的實現，不僅為港青北上創業的貸款融資難題提供了有效的解決途徑，更促進了大灣區的金融合作與創新。筆者相信，透過擴大企業跨境徵信合作範圍，能為港青在內地創業提供更堅實的金融支持，並助力更多港青在大灣區的廣闊舞台上實現創業夢想。

團結香港基金副總裁兼公共政策研究院執行總監、團結香港基金研究經理

## 美須恪守承諾切實履行中美共識

國際關係  
宇文

中美經貿磋商機制在倫敦舉行首次會議，雙方經過2日會談，已就落實兩國元首本月初通話，以及中美日內瓦會晤的共識，達成一致，將會向各自的國家領導人匯報此次會議情況以及原則上達成的措施框架。據媒體報道，雙方達成的框架核心內容是，美國放寬對華出口限制，中國放寬對美出口稀土管制。然而，中美能否落實措施框架，取決的不在於中國，而是美國能否真正以平等、務實的態度將措施落實到位，並在關鍵議題上做出符合國際規則的調整。否則，措施框架也許只是「框架」而已。

需要說明的是，這一措施框架的達成，哪怕是「原則上」的，都釋放出重要信號：一方面，單邊霸凌的美國或可對其他國家

頤指氣使，但面對中國時卻踢到了鐵板。這將倒逼特朗普政府認真對待中國的利益關切，促其以平等的思維和中國打交道；另一方面，中國也為國際社會塑造了反對單邊主義的樣板。現在，是考驗美國公信力的時候了。

中美貿易戰始於特朗普第一任期的對華關稅政策，到特朗普2.0關稅戰更是變本加厲。可以說，美國是對華貿易戰的挑釁者，責任完全在美國一方。雖然中美經貿關係始終處於「打與談」的怪圈中，但美國對華戰略遏制的政策不改變，就無法破解中美兩國的結構性矛盾。

中美經貿中方牽頭人、國務院副總理何立峰表示，中方對中美經貿問題的態度和立場是明確的、一貫的。中美經貿關係的本質是互利共贏，中美在經貿領域合則

兩利、鬥則俱傷。貿易戰沒有贏家，中方不願打，但也不怕打。雙方應通過平等對話、互利合作解決經貿分歧，中方對經貿磋商是有誠意的，也是有原則的。下一步，雙方要按照兩國元首通話達成的重要共識和要求，進一步發揮好中美經貿磋商機制作用，不斷增進共識、減少誤解、加強合作。中方重申，雙方應相向而行，言必信、行必果，拿出恪守承諾的誠信精神和切實履行共識的努力行動，共同維護來之不易的對話成果，繼續保持溝通對話，推動中美經貿關係行穩致遠，為世界經濟注入更多確定性和穩定性。

需要指出的是，特朗普總統之所以主動邀約和習近平主席通電話，在於美國稀土告急。美國汽車、軍工等產業陷入困頓，已經形成戰略性焦慮。中國在全球稀土供

應鏈中佔據主導地位，擁有60%的稀土加工能力和90%的稀土永磁體生產。美國近年來試圖通過國內開採和盟友合作減少對華依賴，但短期內難以填補缺口。

美國在經貿磋商的過程中，也受制於兩黨政治與利益集團的雙重壓力。民主黨既希望借助中國市場刺激清潔能源等產業，又擔憂中國在5G、人工智能領域的發展威脅美國主導權；共和黨則將對華強硬視為政治正確，這種分裂狀態導致美國政策缺乏連貫性。

中美經貿磋商達成措施框架，說明措施框架體現平等互利基本原則，也是中方的務實態度與原則立場的勝利。中國不會接受任何形式的「以談促壓」或放棄自身原則的協議。在半導體出口管制、技術封鎖等核心利益問題上，中國已明確表示「堅

決反對」。但與此同時，中方在新能源汽車、綠色能源等領域展現出合作意願，這為雙方找到利益平衡點提供了可能。關鍵在於，美國能否以實際行動回應中國的合理訴求，而非通過「選擇性妥協」維持對華霸凌之勢。

中美經貿磋商達成措施框架，除了落實到位見真章，還取決於美國能否摒棄冷戰思維與短視的政治利益，真正以建設性方式處理分歧。若美國能夠承認中國作為第二大經濟體的正當發展權利，在市場准入、知識產權保護等問題上採取對等措施，兩國關係有望回到務實合作軌道。反之，若美國繼續將經貿問題武器化，試圖通過施壓迫使中國接受單方面規則，不僅會破壞措施框架，也將進一步加劇全球貿易體系的動盪。

國際關係學者