

《港區國安法》有關加強媒體和網絡
監督管理制度研究

一國兩制青年論壇

2022 年 6 月

研究摘要

1. 《香港國安法》第九條和第十條對學校、社會團體、媒體和網絡（下稱“四個群體”）的宣傳和教育作出規定。在一部法律裡面列明對個別群體進行宣傳教育在香港十分罕見，它把宣傳教育從政策措施的層面提升到法律規定。本研究通過參考文獻、實地考察和個別訪談的方式，了解內地和澳門特區對“四個群體”有關國家安全教育的經驗，包括各個相關方的角色、教材、教育形式和執行機制，探討如何在香港有效對“四個群體”進行國家安全的宣傳教育，並作出建議。

內地的經驗

國家安全委員會統籌

2. 在國家安全委員會的統領下，中央與地方的主要黨政部門如政法委、國安局主導，協調其他職能部門積極配合、分工合作，並團結社會組織，以學校為主陣地，課內課外結合、線上線下互相配合，以豐富的內容與形式常態地、長效地推進國家安全宣傳教育工作。

以學校為國安教育主陣地

3. 在具體實施路徑中，內地的國家安全宣傳教育堅持“以政府為主導、以學校為主體”的實踐安排，以學校為主陣地。以廣東省為例，廣東省使用全國通用國家安全教育教材，分為主要教材與輔助性教材，以及教師用教材與學生用教材兩大類。學生可以自己閱讀理解的，由其自行安排閱讀；學生自己閱讀理解不了的，由老師消化吸收後轉換為學生可以理解接受的方式進行傳授。在形式上，廣東省的國安教育既有課內講授，又有課外活動，學校組織、家庭配合，學校為主、其他部門為輔，線下線上並行。學校作為國家安全教育的中心點，學生還可以帶動身後整個家庭都參與、接受國家安全宣傳教育。除此之外，各職能部門的國家安全宣傳教育活動也多以學校為圓心展開，以“進校園”為重要抓手，落實本系統內國家安全宣傳教育工作。

社團作為補充力量

4. 內地各類社會團體、組織、協會相對西方國家不僅數量較少、職能範圍窄，地域分佈上也不均勻，具有全國影響力的社會團體為數不多。故此，社會團體較難充當國家安全教育中的主要力量，一般作為補充力量，利用自身的專業優勢，與政府各部門配合發力、形成合力。雖然內地的社會團體等非官方組織在開展國家安全教育時不及官方機構能夠調動優質資源，但其充分利用自身貼近市民的親民化優勢，結合自身專業範疇，在法律層面、科技層面和網絡層面為市民提供校內宣傳、科普講座等主題活動。

宣傳內容形式豐富

5. 傳統媒體是內地國家安全教育的重要中堅力量。報章以《人民日報》和《光明日報》為主，主要負責刊登國家安全部黨委等權威機關的文章，以及報道內地

和港澳的“國家安全教育日”情況。廣東省則以《廣州日報》和《羊城晚報》為代表性報章，報道地方國安案例、國安宣傳活動等。同時，內地的網絡媒體發展迅速，規模龐大。內地相關權威機構聯同自媒體作者，藉助各種網站、微博、微信、抖音、快手等新興網絡媒體，傳播國家安全教育知識，形式包括宣傳教育文章、漫畫、短視頻等，接觸面廣且效益高。

澳門特區的經驗

澳門國安委統籌

6. 澳門特區維護國安工作由 2018 年成立的澳門特區維護國家安全委員會統籌，同時統籌國安宣傳教育。在澳門國安委的統籌下，政府各相關部門作為具體承擔和推進澳門國安宣傳教育工作的主力，既自行舉辦國家安全教育主題活動，亦通過政策措施推動學校、媒體和民間社團的參與。澳門現行的法律中沒有直接針對國安宣傳教育的法律規定，亦未專門頒布綱領性政策文件，主要以每年的施政報告和“五年發展規劃”作為指導性文件，在推行憲法基本法教育和培養愛國愛澳市民的過程中，對加入國家安全內容提出具體要求。

國安教育納入憲法與基本法教育中

7. 澳門對非高等教育和高等教育階段的國家安全教育有不同的要求。在非高等教育階段，國安教育並沒有被單獨、明確地列入教學目標，而是包含在愛國愛澳教育、國情教育之中，透過設置“品德與公民”、“社會與人文”等科目及向學校推出《品德與公民》教材，逐步開展中小學憲法與基本法的教育，並加強歷史教育。在高等教育階段，澳門各高等院校均已根據大綱對本科學生開展憲法與基本法通識必修課的教學工作，可涵蓋國安教育內容約六成五。在學校的支持下，專業機構和人士受邀進入校園，為學生開展不同形式的國安主題教育。憲法、基本法及國安教育與青少年學生的升學以及公務人員的錄用、晉升有密切的聯繫。但“總體國家安全觀”概念未明確體現於澳門現行高校和中小學教材中。

社團積極參與

8. 作為“社團社會”，澳門社團是推動國家安全教育的重要力量，而社團舉辦各類國安教育宣傳活動也離不開政府的支持，其中以澳門基金會的支持最具針對性且最為有力，其他政府部門作為補充力量。在政府支持下，澳門基本法推廣協會及基本法青年推廣大使協會的規模最大。活動形式包括舉辦培訓課程、召開專題講座或專題座談會、舉辦參觀訪問型活動、赴內地的實地考察型活動，以及為青少年設置的各項比賽等。

愛國愛澳力量掌握國安宣傳教育的主導權

9. 長期以來，澳門的報紙、電台、電視台等傳統媒體，無論是公營性質還是私營性質，絕大多數都能自覺地堅持愛國愛澳的基本立場。傳統媒體亦積極配合中央及澳門特區政府、學校與社團，鞏固愛國愛澳社會基礎，並在形式上做到與時俱進，不斷豐富和創新宣傳推廣形式。最具代表性為《澳門日報》、“澳亞衛視”和“蓮花衛視”。而澳門的網絡媒體在國家安全宣傳教育上的四大特點

為傳播便捷、宣傳主體多樣、宣傳形式豐富、互動性強。Facebook 平台是公眾進行時事討論的最熱門的社交媒體平台，多間傳統媒體和網絡媒體，以及部分立法會議員都積極利用該平台發佈國家安全資訊。

香港特區的特點與挑戰

國安教育統籌機制不明確

10. 目前香港特區的國家安全教育大致分為校內和校外工作，但組織機制並不明確。校內工作由教育局統籌，校外工作由保安局和政制及內地事務局等政策局參與，僅以學生為對象時，教育局才會與其他政策局合作。而香港亦未專門頒布囊括學校、社團、傳媒和網絡的綱領性政策文件，目前以 2021 年的施政報告作為指導性文件，這點與澳門相同。

教育局僅統籌校內國安教育

11. 香港校內的國家安全教育透過教育局展開，把國安教育作為國民教育的一部分。教育局對中小學的國安教育工作分為“制定課程”和“行政”兩部分：“制定課程”包括制定不同學科的國安教育框架，“行政”則是向學校發出行政指引。儘管學校對國家安全課程有很大的自主權，教育局也持續為各校的課程設置提供建議，便持續審核、推出官方學與教資源，供學校和教師自行選擇。教育局對大專院校的管理則比較寬鬆。無論是中小學和大專院校，教師培訓、制定教案都離不開教育界、法律界專家學者的幫助。在國家安全教育上，教育局也貫徹應用於整體教學的“家校結合”原則，希望家長可以透過學生了解國家安全知識，再把相關知識滲透入社會其他群體中，但香港學校暫時沒有向內地中小學一樣對家長的參與度作出具體規定。然而，香港特區統籌校內和校外國家安全教育的組織機制並不清晰，由於教育局的權責範圍為校內，面對公眾的國家安全教育並沒有由各政策局系統地組織。

社會維護國家安全氛圍薄弱

12. 現時，香港社會整體上維護國家安全的氛圍較弱，不利於國家安全教育的展開。據本研究的受訪者觀察，大多數人不認同《香港國安法》的必需性，心底對《香港國安法》存在偏見。維護國家安全的意識薄弱，並沒有把其作為義務之一。國家安全教育社會氛圍弱的一大表現是社會團體的參與度低。與澳門的社團活動相比，在香港自主開展國家安全教育的社團數目非常少，即使是愛國愛港社團也欠缺大型的組織。此外，與澳門相比，香港政府對民間社團開展國家安全教育發放的支援和資金較少，限制了民間團體開展相關活動的規模。

傳媒和社交媒體影響力不足

13. 自《香港國安法》實施以來，許多涉嫌危害國家安全的傳媒已相繼解散，仍在香港營運的傳媒都可以確保遵守法律。儘管如此，如何利用傳媒營造國家安全氛圍仍然是香港面臨的最大挑戰之一。利用社評和作者專欄宣傳國家安全的傳統媒體和網絡媒體極少，並且只限於立場鮮明的愛國愛港媒體中，對提升社會國家安全意識的幫助有限。在社交媒體上，國家安全教育內容的覆蓋面也較窄。無論是政府或媒體，香港目前缺少專門發佈國家安全教育內容的賬號，國家安

全內容通常與其他新聞、民生資訊、政策等內容混合在一起。在香港媒體上已發佈的部分國家安全內容已採用符合社交媒體文化的製作方法，例如“懶人包”和圖表等，但仍有提升的空間。相比之下，內地和澳門的國家安全教育內容在社交媒體上的覆蓋面更廣，形式多樣，影響力也更大。

建議

建議一：成立“國家安全教育推廣委員會”

14. 香港特區現時推行國家安全教育並沒有明確的統籌機制，相關工作由各政策局自主開展，缺少統領性指導。本研究建議，香港特區應成立“國家安全教育推廣委員會”，主導國安教育的方針政策。“國家安全教育推廣委員會”成員應包括學校、社團、傳媒、網絡四個群體的代表，以及來自香港本地和內地的法律專業人士、學者、教育專業人士、智庫成員等，為在香港推行國安教育分享經驗和制定策略，目標為落實《香港國安法》第九條和第十條。

建議二：律政司統籌國家安全公眾教育

15. 香港社會對“維護國家安全”概念以及對《香港國安法》的認可度較低，因此有必要向市民展開公眾教育。本研究建議，國家安全的公眾教育應由律政司主導，律政司司長擔任“國家安全教育推廣委員會”主席。律政司已成立“願景2030—聚焦法治”專責小組，負責法治、《憲法》、《基本法》和國家安全方面的教育，相關部門應持續推動國家安全教育，並擴大至公眾範圍。律政司應邀請“國家安全教育推廣委員會”的成員作為顧問，為律政司展開公眾教育提供方向，並傳授國家安全教育的經驗和技巧。

建議三：加強教師培訓

16. 本研究建議透過提供由專家制定的教學資源，加強對教師的培訓。特區政府可以邀請對內地和國外國家安全法例有深入認識的內地駐港部門專家和憲法基本法學者，參與製作中小學、大專院校的國家安全教育培訓教案。培訓教案可以由專家學者錄製視頻，逐步向教師講解教材內容，提高教學效率。

建議四：專業團體率先參與國家安全教育

17. 本研究認為，專業團體應作為民間團體的重要代表，率先參與國家安全教育中。國家安全重點領域中的經濟安全、科技安全、網絡安全和文化安全等領域與許多專業團體的業務密切相關。專業團體在向市民提供服務之前，首先要具備維護國家安全的意識，並有必要承擔在各自的領域推廣國家安全教育的重任。在專業團體成員的持續職業發展（Continuing Professional Development, CPD）中，需要對成員的國家安全意識和《香港國安法》知識進行考核。本研究建議新設立的“國家安全教育委員會”參考“基本法推廣督導委員會”的做法，邀請民間團體尤其是專業團體申請資助計劃，充份利用民間團體的廣大宣傳網絡和資源進行國家安全教育。

建議五：新聞業界協助推廣國家安全

18. 傳媒團體是向各主流傳媒傳達信息和指引的主要途徑。本研究建議“國家安全教育推廣委員會”、中央駐港國安公署委派專家，透過香港報業公會等傳媒團體向各傳媒機構進行國家安全授課，同時推動傳媒向公眾傳達國家安全信息。傳媒機構的經營者、總編輯、高層採編人員是授課的主要對象，而他們有義務把國家安全信息傳達至前線記者，承擔監督作用。

建議六：建立國家安全教育基地

19. 現時香港並未有設立具規模的國家安全教育展覽館，只有每年因應“全民國家安全教育日”開設的臨時性展覽，這不利於國家安全在本地的推廣。建立一個旗幟鮮明的、面向全港市民的國家安全教育展覽館是極具象征意義的，亦可作為全港日常推廣公眾教育、慶祝《香港國安法》實施紀念日的坐標。本研究建議，香港應該在適當的地點建立具有一定規模的國家安全教育紀念館，當中設施應包括與國家安全有關的主題展覽、文物陳列等內容，還應該有針對不同年齡、階層的互動設施。

建議七：政府設立國安教育社交媒體平台

20. 無論因應國家安全教育的迫切性和重要性，政府需要在符合港人瀏覽習慣的網絡平台上開設專門的賬號，只上載國家安全相關的短片，形成社交媒體學習平台。國家安全教育的圖片和短片在製作手法上應符合本地市民的文化和習慣，以及符合社交媒體的文化。政府發佈的社交媒體內容應用更輕鬆、更生活化的形式來引導觀眾理解國家安全概念。國家安全宣傳短片應該借鑒社交媒體短片的製作方式，例如製作原創動畫，為公眾提供“懶人包”等 30 秒至 2 分鐘的短視頻等。