

築牢澳門特區維護國家安全法律體系

黃顯輝*

摘要：

澳門回歸取得的歷史性成就，與在澳門全面準確實施《中華人民共和國憲法》（下稱“《憲法》”）和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（下稱“《基本法》”），切實維護國家主權和安全密不可分。澳門特別行政區第2/2009號法律《維護國家安全法》的實施，自2009年生效至今已十多年，引發了廣泛的討論和關注。本文旨在探討澳門特別行政區維護國家安全的背景，介紹主要的修改內容及過程，分析修改《維護國家安全法》的必要性和重要性，對澳門特區居民的積極作用。

關鍵詞：維護國家安全法 基本法第23條 國家安全

一、澳門特區維護國家安全的背景

國家安全是安邦定國的重要基石，維護國家安全是關乎包括澳門特區居民在內的全國十四億人民的安全和福祉，是全國人民根本利益所在。《憲法》第52條及第54條分別規定：“中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務。”及“中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。”國家主權、統一和安全是落實“一國兩制”的前提，澳門特別行政區（下稱“澳門特區”）作為“一國兩制”下直轄於中央人民政府的一個享有高度自治權的地方行政區域，是中華人民共和國不可分割的組成部分。澳門特區維護國家主權、統一和安全，是“一國兩制”下應有之義，特區政府和居民負有義務和責任維護國家主權、統一和領土完整，以及應當履行維護國家安全的責任¹。

作為澳門特別行政區的憲制性法律，《基本法》第23條明確規定：“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。”該規定明確指出，就維護國家安全進行立法是澳門特區的憲政責任。

為回應維護國家主權以及國家統一和安全的需要，充分貫徹落實“一國兩制”的精神，防範、打擊和懲治危害國家安全的罪行，保持澳門特區社會安定和經濟繁榮，2002年4月，澳門特區政府將落實《基本法》第23條的規定列入立法規劃，隨後在社會各界及法律界展開了廣泛的諮詢和研究工作。在《維護國家安全法》法案諮詢期內，社會各界和廣大市民廣泛地參與諮詢，數據分析²顯示社會各界主流意見是贊成和

* 黃顯輝，澳門執業律師，澳門律師公會理事會主席，法律碩士。

1. 《中華人民共和國國家安全法》第11條規定：“(1) 中華人民共和國公民、一切國家機關和武裝力量、各政黨和各人民團體、企業事業組織和其他社會組織，都有維護國家安全的責任和義務。(2) 中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。”同一法律第40條規定：“(1) 地方各級人民代表大會和縣級以上地方各級人民代表大會常務委員會在本行政區域內，保證國家安全法律法規的遵守和執行。(2) 地方各級人民政府依照法律法規規定管理本行政區域內的國家安全工作。(3) 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。”

2. 澳門特區政府所收到的意見共784份，當中657份屬個人提供的意見，127份屬團體提供的意見。在657份個人意見中，贊成立法的有570份（佔86.76%）；在127份的團體意見中，贊成立法的有123份（佔96.85%）。

支持維護國家安全的立法工作。在遵守立法公開、尊重民意的原則和前提下，《維護國家安全法》的立法準備工作取得雄厚的民意基礎。至2008年底，立法準備工作完成，澳門特區政府在廣納民意的基礎上提出了《維護國家安全法》法案，2009年2月25日，澳門特別行政區立法會經嚴謹審議後，通過了《維護國家安全法》法案，同年3月2日，第2/2009號法律《維護國家安全法》正式生效。

2009年制定的《維護國家安全法》共有15條條文，確立了國家安全的基本原則和應對策略，明確規定了“叛國”、“分裂國家”、“顛覆中央人民政府”、“煽動叛亂”、“竊取國家機密”等五種犯罪行為，以及禁止外國的政治性組織或團體在澳門作出危害國家安全的行為，禁止澳門的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫作出危害國家安全的行為。這些條文內容從維護國家主權、統一和領土完整等方面出發，在廣納民意的基礎上，準確落實了《基本法》第23條的原則性規定，適時地履行澳門特區維護國家安全的立法義務，保障社會穩定和經濟發展，確保居民安全和福祉。

二、修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》的必要性和重要性

2014年4月15日，習近平總書記主持召開中央國家安全委員會第一次會議並發表重要講話，從新時代堅持和發展中國特色社會主義的戰略高度，把馬克思主義國家安全理論和當代中國安全實踐、中華優秀傳統戰略文化結合起來，創造性提出了“總體國家安全觀”。習近平總書記指出要準確把握國家安全形勢變化新特點新趨勢，要以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託，維護各領域國家安全，構建國家安全體系，走中國特色國家安全道路。

面對百年未有之大變局，複雜的國際國內形勢及社會發展所帶來的矛盾，國家安全面臨多方面、多領域、多層次的嚴峻挑戰。恐怖主義和極端主義組織跨地區、跨國界的極端行為、分裂勢力對國家統一和領土完整的破壞活動、外國勢力的干預和滲透、網絡安全和信息化安全的挑戰，這些挑戰既來自傳統的安全威脅，如恐怖主義和分裂勢力，也來自新興的非傳統安全威脅，對澳門特區的國家安全、政治、經濟和社會發展構成威脅。

維護國家安全是“一國兩制”行穩致遠的根本前提，2009年制定的《維護國家安全法》更是保障“一國兩制”行穩致遠的“安全閥”，實施十多年以來，對保障國家安全和本澳社會公共秩序，為澳門居民的個人發展提供了良好而安全的環境，起到了極大的促進作用。然而，該部法律僅限於維護政治、軍事和國土這些傳統意義的國家安全。隨着國際和周邊的安全形勢已經發生深刻的變化，國家和澳門的安全與發展，正面臨更多、更新和更嚴峻的問題和挑戰，維護國家安全的任務更顯繁重和艱巨。

要更有效應對複雜多變的安全風險，全面切實維護國家和澳門的長治久安，確保“一國兩制”事業行穩致遠，《維護國家安全法》的修法和完善工作刻不容緩，亟需及時彌補條文不足，方能落實中央“總體國家安全觀”，築牢澳門維護國家安全的堅實屏障，以適應新時代維護國家總體安全的需要和客觀要求，更好地保障國家的長治久安，守護澳門“一國兩制”事業行穩致遠。

三、《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉》法案的主要內容和修法過程

為使澳門特區前瞻、有效地應對今後國內外的安全形勢變化，特區政府於2022年8月22日至10月5日期間，開展為期45日的修訂《維護國家安全法》現實需求和預防需要的公開諮詢。修法按照“四大原則”³、“五大方向”⁴和“六大重點”⁵進行。特區政府嚴格遵守《憲法》和《基本法》有關維護國家安全的各項規定的要求，因應今後國家總體安全形勢，就《維護國家安全法》需要完善之處，在堅持本澳自身法律傳統下，以及尊重有關法律及適用於本澳人權公約規定所保障的居民權利和自由的前提下，以使《維護國家安全法》能夠由一部單行刑法，提升成為澳門特別行政區維護國家安全法制中的基礎、主幹和核心法律，同時透過完善與危害國家安全罪行相關的規定、建立專屬相關犯罪的刑事訴訟制度，以及引入多種預防性措施，使《維護國家安全法》能夠兼顧防治國安犯罪和人權保障的需要，以有效遏制外來干涉，維護國家和澳門特區的安全及廣大居民福祉。

在公開諮詢期間，特區政府透過新聞發佈會、界別及公眾諮詢會、專題講解會、電視電台時事節目等不同途徑，廣泛收集社會各界的意見和建議，收集到 5,937 份意見和建議，當中來自公眾的有 5,577 份、社團有 223 份、法律界有 69 份，其餘分別來自立法會、司法界、高等院校法學教員、傳媒界和公共部門等。特區政府按涉及的章節議題分類，整理出 111,049 條意見，按意見的立場分類，同意的意見佔 93.37%，不同意的意見僅佔 0.4%，其餘為其他和無效意見，諮詢總結報告亦已於 2022 年 11 月 7 日公佈，顯示修法獲得社會普遍支持，且絕大部分意見支持特區政府修改《維護國家安全法》的方向和內容，反映了廣大居民維護國家總體安全的強烈意願。

特區政府經充分研究和考慮諮詢期間所收集的公眾意見和建議後，草擬了修改《維護國家安全法》法案。2022 年 12 月 2 日，澳門行政會完成討論該法案，特區政府將法案送交澳門立法會以作審議。修法法案主要循以下六方面作出完善：

1. 設立“一般規定”章節，明確法律標的及宗旨、“國家安全”的定義、法律的適用範圍、澳門特別行政區維護國家安全事務的職責及活動領域、相關組織保障、本澳居民及其他人在維護國家安全方面的義務等。
2. 設立“刑法規定”章節，並完善《維護國家安全法》中的刑法規定，包括：完善“分裂國家”罪、將“顛覆中央人民政府”罪修訂為“顛覆國家政權”罪、增訂“教唆或支持叛亂”罪、完善“煽動叛亂”罪、將“竊取國家機密”罪修訂為“侵犯國家秘密”罪、將“澳門的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫作出危害國家安全的行為”罪修訂為“與澳門特別行政區以外的組織、團體或個人建立聯繫作出危害國家安全的行為”罪等。
3. 設立“刑事程序規定”章節，主要透過準用現行第6/97/M號法律《有組織犯罪法》、第10/2000號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》、第2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》、第17/2009號

3. 即“遵守憲制”、“問題導向”、“尊重傳統”和“保障人權”。

4. 即諮詢文本所指的修法針對面，包括明確法律定位、完善刑法規定、增訂刑事程序、加強防範干涉及保障合法權益。

5. 即諮詢文本所指實現完善現行法律的六大重點內容，包括建議修訂現有的規定，特別涉及“分裂國家”、“顛覆中央人民政府”、“煽動叛亂”、“竊取國家機密”及“澳門的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫作出危害國家安全的行為”等罪行的規定。

法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》，以及第10/2022號法律《通訊截取及保障法律制度》的合適規定，完善與國家安全執法及相關司法活動相適應的刑事訴訟制度。

4. 設立“預防性措施”章節，引入三項預防性措施，即“情報通訊截取”、“臨時限制離境”、“提供活動資料”，並透過準用或補充適用法例規定，建立相應的程序手續、監督和權利救濟機制，平衡風險防控和權利保障的需要。
5. 增訂賦予執行《維護國家安全法》所進行的程序具緊急性和其卷宗保密處理等規定，並連同上述的“刑事程序規定”和“預防性措施”，也適用於《刑法典》第297條至第305條規定的危害澳門特區安全的犯罪。
6. 為及時彌補法制漏洞，防範安全風險，提高執法水平，修法法案建議自公佈翌日起生效。

該法案以覆蓋傳統領域和非傳統領域的國家安全維護，強調事前預防和事後懲治並重，堅持“總體國家安全觀”，突出系統性、整體性、全面性、綜合性、全局性和多樣性，強調“尊重傳統”和“保障人權”兩大原則，而該兩大原則貫穿整部法案，在法案多個條文中有所體現。此外，法案以提升《維護國家安全法》為特區維護國家安全的基礎、主幹和核心法律制度作為立法目標，從而全面預防和懲處危害國家安全犯罪，有效防範和遏制外來干涉，切實維護國家主權、安全和發展利益，確保澳門社會持續繁榮穩定。

2022年12月15日，澳門立法會全體會議一般性討論並以全票一般性表決通過修改《維護國家安全法》法案。經立法會第一常設委員會細則性審議和提交意見書後，立法會全體會議於2023年5月18日細則性討論並以全票細則性表決通過修改《維護國家安全法》法案，而相關的第8/2023號法律（修改第2/2009號法律《維護國家安全法》）公佈於2023年5月29日《澳門特別行政區公報》，並自公佈翌日（即2023年5月30日）起生效。這次修法充分體現了澳門社會各界堅決支持法案和秉承愛國愛澳傳統，以及廣大居民維護國家總體安全的強烈意願。

四、修改《維護國家安全法》的積極作用

修改《維護國家安全法》法案嚴守《憲法》和《基本法》所構成的特別行政區憲制基礎，以理論研究、案例分析和比較法研究的方式作為參考，經廣泛公開諮詢社會各界後，及時對2009年制定的《維護國家安全法》中的刑法規定、與之相配套的刑事訴訟制度、預防性措施予以完善，以貫徹中央“總體國家安全觀”的精神，使《維護國家安全法》成為特區維護國家安全的基礎、主幹和核心法律。與國外立法相比，修改後的《維護國家安全法》在尊重和保障人權方面秉持更高標準，體現“懲治極少數，保護大多數”原則，引入和增訂的措施兼顧懲罰犯罪與保障人權，填補執行機制的缺漏，與本地法律銜接、兼容和互補，多項重要程序維持現行刑事訴訟的規定由法官參與審批，確切維護程序公正和實體公正，結合與之相配套的其他專門法例，將有效應對複雜多變的安全風險，切實透過法治維護國家的長治久安。

是次修法是澳門特區以更堅定的法治意識、更強烈的法治擔當回應市民長久期盼，將使國家安全在澳門獲得更強而有力的法治保障。修改後的《維護國家安全法》的實施有助於特區持續全面落實維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任，有效維護憲法和基本法確定的憲制秩序，築牢澳門維護國家安全法律體系，鞏固“愛國者治澳”的良好局面，確保澳門保持長期繁榮穩定及具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐行穩致遠。

五、完善維護國家安全體制工作任重道遠

“二十大報告”深刻闡明了國家安全和社會穩定的重大意義，對推進國家安全體系和能力現代化、堅決維護國家安全和社會穩定作出重大戰略部署，國家安全關係到中華民族的根本利益，同時也關係到澳門特區的根本利益。對於澳門特區，築牢國家安全防線永遠在路上，維護國家安全的工作必須堅定不移貫徹“總體國家安全觀”，堅持底線思維，把維護國家安全貫穿特區工作各方面全過程，加強維護國家安全的法律制度建設，傳承愛國愛澳核心價值，確保“一國兩制”事業後繼有人，確保國家安全和社會穩定。

在當前的國內外總體安全形勢下，“一國兩制”下澳門獨特的治理和文化如何得以保存和傳承，攸關國家長治久安、澳門社會穩定，以及“愛國愛澳”核心價值的弘揚與發展，這是澳門特區和全體居民落實“總體國家安全觀”的重要工作。維護國家安全，只有進行式，沒有完成式。維護國家安全，人人有責，人人可為，在特區政府和各界人士的共同努力下，定能確保全面理解、全力推進和全方位實踐以總體國家安全觀為指導的維護國家安全工作，確保國家主權、安全、發展利益，確保澳門長期繁榮穩定，確保具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐行穩致遠。

參考文獻：

1. 《中華人民共和國憲法》。
2. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。
3. 第8/2023號法律–修改第2/2009號法律《維護國家安全法》。
4. 澳門特別行政區立法會，《第8/2023號法律–修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉第4/VII/2023號意見書》，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-05/89259645a10104cb34.pdf>，到訪日期：2023年5月31日。
5. 澳門特別行政區政府，《修改〈維護國家安全法〉公開諮詢總結報告》，https://www.pj.gov.mo/RLDSE/file/Summary_ZH.pdf，到訪日期：2023年5月31日。