

略論澳門“新國安法”的三大立法特徵

趙國強*

摘要：

2023年6月12日，《政府公報》重新公佈了經第8/2023號法律修改後的《維護國家安全法》。本文旨在從三個方面就“新國安法”的立法特徵作深入探討。首先，本文從落實“總體國家安全觀”的角度，論述了“新國安法”所體現的與時俱進的時代特徵。其次，本文從《基本法》第二十三條立法與刑事實體法之間的相互關係出發，論述了“新國安法”所體現的理論與實際相結合的地緣特徵。最後，本文以實體法與程序法互為支撐的依賴關係為視角，論述了“新國安法”所體現的實體法與程序法相得益彰的結構特徵。正是通過對這三大立法特徵的論證，由此表明“新國安法”當之無愧地是澳門特區維護國家安全法律體系中具有基礎、主幹和核心地位的法律。

關鍵詞：總體國家安全觀 國安法 基本法 刑事實體法 程序法

2023年5月18日，澳門特別行政區立法會（以下簡稱“特區立法會”）全票通過了關於《修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉》的法案；5月25日，行政長官簽署並命令公佈第8/2023號法律《修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉》；6月12日，《政府公報》重新公佈了經第8/2023號法律修改後的《維護國家安全法》（為表述方便，經修改並重新公佈的《維護國家安全法》簡稱為“新國安法”，原未經修改的《維護國家安全法》則簡稱為“原國安法”）。“新國安法”的修訂與公佈對澳門特別行政區（以下簡稱“澳門特區”）來說具有極其重要的現實意義。本文認為，“新國安法”具有三個顯著的立法特徵，即時代特徵、地緣特徵和結構特徵，正是這三大立法特徵，使“新國安法”當之無愧地成為澳門特區維護國家安全法律體系中的基礎、主幹和核心法律。基於此，本文擬就“新國安法”的三大立法特徵，談幾點個人學習體會。

一、落實“總體國家安全觀”標誌着“新國安法”的時代特徵

法律必須隨着社會的發展而發展，同樣，法律也必須隨着理念的變化而變化。這一點在事關國家安全的立法方面尤為重要。

（一）從傳統國家安全觀到“總體國家安全觀”

隨着國家改革開放的不斷深入，中國的國家安全事業產生了歷史性的變革，這一變革的核心就是實現了從傳統的國家安全觀向“總體國家安全觀”的轉變。

長期以來，傳統的國家安全觀在人們的意識中具有相當重要的地位。這種傳統的國家安全觀，側重的是強調國家的政治安全、國土安全和軍事安全，過去人們常說的“禦敵於國門之外”，其實就是傳統國家

* 趙國強，澳門大學法學院客席教授，法學博士。

安全觀在人們意識中的具體反映。從 1983 年中國第六屆全國人民代表大會的政府工作報告首次使用“國家安全”這一概念，到 1992 年中國共產黨第十四次代表大會的報告將“國家安全”放在“軍隊建設”部分來看，在國家安全的理念上，傳統的國家安全觀佔據着主導地位。

但是，世界風雲變化莫測，隨着國際形勢的發展，過去那種單純依靠武力或發動大規模戰爭來推翻、顛覆他國政權的情況明顯減少，更多的則是以所謂的“經濟制裁”、“文化輸入”及“顏色革命”等方式，從一個國家的內部來製造社會混亂，最後達至推翻、顛覆他國政權的目的。由此可見，面對國際上複雜多變的發展和安全環境，各種可以預見和難以預見的風險因素明顯增加，如果我們不能及時有效地控制，這些風險因素就有可能演變為政治風險，特別是各種敵對勢力一直企圖在中國製造“顏色革命”，妄圖顛覆中國共產黨領導和中國社會主義制度。正是基於國際形勢的變化和發展，再僅僅強調“禦敵於國門之外”是遠遠不夠的，傳統的國家安全觀必須予以轉變，以適應形勢變化的需要，這也是時代的必然要求。2013 年，為了加強中國共產黨對國家安全事務的領導，在中國共產黨內部成立了中央國家安全委員會；2014 年，在中央國家安全委員會第一次全體會議上，習近平總書記首次正式提出了“總體國家安全觀”的理念；2015 年，《中華人民共和國國家安全法》重新頒佈，並將“總體國家安全觀”納入了法制軌道。

習近平總書記在中央國家安全委員會第一次會議上明確指出，“要準確把握國家安全形勢變化新特點新趨勢，堅持總體國家安全觀，走出一條中國特色國家安全道路¹”。習近平總書記進一步指出，“當前我國國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀，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，走出一條中國特色國家安全道路²”。質而言之，“總體國家安全觀”的核心就在於從整體的角度全方位來考察國家安全的內涵，以此來構建集政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、資訊安全、生態安全、資源安全、核安全等於一體的國家安全體系。

（二）2009 年“原國安法”的立法背景

2009 年 2 月 25 日，依據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱“基本法”）第二十三條規定，特區立法會通過了特區政府提交的“維護國家安全法”法案；同年 3 月 2 日，“原國安法”正式生效。“原國安法”參照了《基本法》第二十三條內容，第一條至第五條規定了“叛國罪”、“分裂國家罪”、“顛覆中央人民政府罪”、“煽動叛亂罪”和“竊取國家機密罪”共五個具體犯罪，此外第六條和第七條還規定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，以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，也要根據具體行為性質按照“原國安法”規定的五個罪名承擔刑事責任³。

1. 《習近平著作選讀（第一卷）》，北京：人民出版社，2023 年出版，第 234 頁。

2. 同注 1，第 235 頁。

3. 有人認為，“原國安法”第六條和第七條也是規定了獨立的犯罪，所以“原國安法”共規定了 7 個獨立罪名。其實這是一種誤解。因“原國安法”第六條和第七條規定的都是法人性質的犯罪，並採取“雙罰制”原則，即既處罰組織或團體中的責任人員即行為人，也處罰相關組織或團體。在具體定罪量刑時，對責任人員即行為人定的罪名和對組織或團體定的罪名必須是一樣的同種罪名，這是追究法人性質犯罪刑事責任的基本定罪原則。舉例來說，假設某政治性組織中的人員以該組織的名義並為該組織的利益實施了分裂國家的行為，在這種情況下，給相關責任人員即行為人定的罪名一定是“分裂國家罪”，對其處罰就是按照“分裂國家罪”的法定刑處罰；而給該組織定的罪名就一定是跟着責任人員的行為走，同樣定“分裂國家罪”，只不過對其處罰應當按照第六條和第七條專門為犯了罪的組織或團體設置的刑罰處罰。可見，這裏並不存在什麼其他“獨立罪名”的問題。

應當肯定，“原國安法”不僅準確反映了《基本法》第二十三條的原則性規定，充分體現了特區政府維護國家安全的堅定信心，而且也為在澳門特區維護國家安全、確保“一國兩制”成功實踐提供了法律保障。但是，今天我們回過頭來考察，“原國安法”很明顯有其“先天不足”之處，而這個“先天不足”之處就是關於國家安全觀的理念已遠遠落後於形勢的變化和發展。當然，造成這個“先天不足”的根源與“原國安法”的立法理念無關，而在於《基本法》第二十三條本身所體現並遵循的國家安全觀依然還是傳統的國家安全觀。因為如上所述，“總體國家安全觀”的提出和確立是在 2014 年之後，《基本法》的頒佈則是 1993 年，在當時的歷史背景下，《基本法》第二十三條在國家安全觀的導向上，必然也是以傳統的國家安全觀為立法導向，這一點從《基本法》第二十三條所列舉的幾種危害國家安全的不法行為中就可以窺見一斑。理念上的變化，必然會引致立法上的不足。所以，當 2014 年國家提出“總體國家安全觀”並將其作為指導《中華人民共和國國家安全法》立法的根本原則之後，澳門特區究竟應當如何在“總體國家安全觀”的指導下，結合多年來發生在香港、澳門特區尤其是在香港特區發生的實際情況來修訂“原國安法”，自然成為澳門社會必須思考的一個深層次問題。

可喜的是，這一深層次問題已引起澳門特區政府及社會各界的高度重視，並在“總體國家安全觀”指導下採取了一系列相應的立法措施。比如，2018 年，特區政府設立了維護國家安全委員會，加強並統籌維護國家安全的事務⁴。2019 年，特區立法會通過修改法律，明確規定涉及“原國安法”所規定的罪行的訴訟，應由屬確定委任且具有中國國籍的檢察官和法官行使檢察權和審判權⁵。此後幾年，特區立法會還陸續通過了《網絡安全法》⁶、《民防法律制度》⁷、《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》⁸、《通訊截取及保障法律制度》⁹等與“總體國家安全觀”密切相關的法律。

（三）修訂“原國安法”是落實“總體國家安全觀”的必然要求

毫無疑問，“原國安法”作為澳門特區維護國家安全法律體系中的最重要的法律，對維護國家安全起着舉足輕重的作用。以“總體國家安全觀”來指導澳門特區維護國家安全的立法，首先必須在“原國安法”中加以貫徹、落實。關於這個問題，特區政府其實早有充分考慮，幾年前就已責成有關機構負責着手“原國安法”的修訂工作，並於 2022 年 8 月 22 日至 10 月 5 日，正式向社會公眾推出了修改“原國安法”的諮詢文本。

正如特區政府代表在修改《原國安法》的理由陳述中闡述的那樣，“原國安法”儘管對澳門特區維護國家安全和社會公共秩序起到了重要的促進作用，“然而法律僅限於透過懲治若干危害國家安全罪行，以維護國土、政治和軍事等傳統領域安全，與之相配套的刑事訴訟制度和預防性措施有待健全，也未能對澳門特別行政區維護國家安全的各項工作起到引領和促進的作用，故確有需要及時予以完善，以貫徹中央‘總體國家安全觀’所提出的要求，從而更有效應對今後的內外安全形勢”。可見，“原國安法”之所以

4. 澳門特別行政區維護國家安全委員會的職權請參閱第 22/2018 號行政法規。

5. 參閱第 4/2019 號法律第 5 條關於在第 9/1999 號法律中增加第 19-A 條的規定。

6. 第 13/2019 號法律。

7. 第 11/2020 號法律。

8. 第 16/2021 號法律。

9. 第 10/2022 號法律。

未能對特區維護國家安全的工作起到引領和促進作用，關鍵在於其立法中缺乏“總體國家安全觀”的指導，故難以維繫並發揮其基礎、主幹和核心法律的地位。

有鑑於此，為了充分貫徹、落實“總體國家安全觀”，“新國安法”增設了第一章，其標題就是“一般規定”。通過第一章的規定，“新國安法”不僅規定了體現“總體國家安全觀”的國家安全概念、“新國安法”的適用範圍以及澳門特區對國家安全所負有的憲制性責任，而且還規定了澳門特區維護國家安全委員會的組成與職責，以及澳門特區居民中的中國公民對國家安全所必須履行的義務。比如，關於國家安全的概念，“新國安法”第二條明確規定，國家安全就是指中華人民共和國的國家安全，它是指國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會可持續發展和國家其他重大利益相對處於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障持續安全狀態的能力。還比如，關於特別義務，“新國安法”第六條明確規定，澳門特區居民中的中國公民必須履行維護國家主權、統一和領土完整的義務，在擔任法定選舉組織的成員時，必須履行聲明或宣誓擁護《基本法》，效忠國家和澳門特區的義務。此外，作為澳門特區的自然人和法人，必須履行遵守澳門特區維護國家安全法律的義務，不得從事危害國家安全的行為和活動；對有關部門就維護國家安全行使職權，必須履行合作及提供一切所需協助的義務。尤其應當注意的是，“新國安法”不僅將“設立維護國家安全委員會及其內部附屬的常設執行及輔助部門”正式寫入“新國安法”第一章“一般規定”之中，而且其第四條還明確規定，“中央人民政府任命的國家安全事務顧問及國家安全技術顧問，分別列席澳門特別行政區維護國家安全委員會或其內部附屬的常設執行及輔助部門的會議，履行中央人民政府賦予的職責”。這不僅大大提升了2018年由行政長官頒佈行政法規設立的維護國家安全委員會的法律地位，而且也極大地強化了特區政府對國家安全事務的統一領導，突出了中央人民政府在特區國家安全事務中的指導地位。

綜上所述，“新國安法”第一章的“一般規定”，無疑顯示了“總體國家安全觀”對“新國安法”的指導作用，凸顯了“新國安法”在特區維護國家安全法律體系中是一個基礎、主幹和核心的法律，因而必然會大大強化“新國安法”在特區維護國家安全事務中的引領和促進作用。

二、堅持理論與實際相結合反映了“新國安法”的地緣特徵

法律必須隨着社會的發展而發展，法律還必須最大限度地滿足社會發展的需要。因此，作為一個國家或一個地區的立法，首先應當立足於本國或本地區的實際情況進行立法，這就是法律的地緣特徵。如果說落實“總體國家安全觀”充分標誌着“新國安法”時代特徵的話，那麼，嚴格遵循刑事實體法的基本立法規則，堅持從實際出發，以科學、求實的態度來規定危害國家安全的具體犯罪，則突出反映了“新國安法”的地緣特徵。

“新國安法”第二章是關於刑事實體法方面的規定。這一章共規定七個具體犯罪即七個獨立罪名，包括“叛國罪”（第七條）、“分裂國家罪”（第八條）、“顛覆國家政權罪”（第九條）、“教唆或支持叛亂罪”（第十條）、“煽動叛亂罪”（第十一條）、“侵犯國家秘密罪”（第十二條）和“與境外組織、團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”（第十三條）。第八條因僅涉及法人性質的犯罪，所以不會涉及獨立罪名的問題¹⁰。如果我們將“新國安法”與“原國安法”規定的危害國家安全的具體犯罪進行對比，就可以發現“新

10. 參閱注3。

國安法”的規定更注重刑事實體法的立法規則，更注重一切從實際出發的立法宗旨，故在立法的合理性及地緣性方面表現得也更為明顯。關於這個問題，我們可從以下幾個方面可以得到佐證。

（一）關於憲制性法律與刑事實體法之間的關係

關於憲制性法律與刑事實體法之間的關係，簡單地說，就是指如何處理好《基本法》第二十三條三個禁止性規定¹¹與國安法如何規定具體犯罪之間的關係。在這個問題上，“原國安法”的立法指導思想與“新國安法”的立法指導思想是有所不同的。前者認為，《基本法》第二十三條的三個禁止性規定必須嚴格遵守，不得有絲毫“僭越”，所以，“原國安法”通過照搬《基本法》第二十三條第一個禁止性規定所列舉的五種不法行為，只規定了五個獨立罪名（第一條至第五條），同時按照《基本法》第二十三條的另一個禁止性規定，規定了兩個法人性質的犯罪（第六條和第七條）。但後者則認為，《基本法》第二十三條三個禁止性規定作為參考對刑事實體法規定具體犯罪確實起着一定的指導作用，但不能以此來替代刑事實體法的立法，因為刑事實體法究竟應當如何來規定具體的危害國家安全的犯罪，有其自身的立法規則，尤其是要從實際出發。

本文認為，關於憲制性法律與刑事實體法之間的關係，“新國安法”的立法指導思想是正確的。眾所周知，憲法作為“母法”，它規定的都是事關國家運作的“大事”，如國家的根本制度、公民的基本權利和義務等“大事”。而相關的部門法只能在其特定管轄的事務範圍內行使立法權，如刑事實體法就是專門規定犯罪和刑罰的法律。所以，憲法是不可能去規定具體犯罪和刑罰的，如果說憲法中可能會有個別條款與刑事實體法有關，那一定不是規定具體犯罪，而是規定某種與法治社會密切相關的基本原則，如有的國家憲法規定了罪刑法定原則。具體犯罪和刑罰，這是刑事實體法的專項立法使命，憲法是無法取代的。

在澳門特區的法律體系中，《基本法》是一個憲制性法律，因此《基本法》規定的內容也類似於憲法，專門規定事關澳門特區運作的“大事”，如中央與特區的關係、政治體制、居民的基本權利和義務等“大事”，一句話，《基本法》也不可能去規定具體犯罪。其實，《基本法》第二十三條作為憲制性法律的條款，它的本質屬於一種政治宣示性的條款。第一點宣示是依據“一國”原則，宣示國家安全事關國家主權、安全、發展利益，故澳門特區應當立法，以承擔起維護國家安全的憲制性責任。第二點宣示是從“兩制”出發，考慮到澳門特區實行高度自治的實際情況，故授權澳門特區應通過自行立法來維護國家安全。這兩點立法宣示才是真正體現了《基本法》第二十三條對刑事實體法立法最直接的指導意義。至於《基本法》第二十三條規定的三種禁止，其性質仍然屬於一種宣示性的規定，並非屬於具體犯罪的規定。比如說，第一種禁止列舉的五種不法行為，只是一種在傳統國家安全觀念引導下的列舉，它既不可能窮盡所有危害國家安全的不法行為，也不是在規定具體犯罪。還比如，第二種和第三種禁止，主要是一種出於捍衛國家主權而作出的政治性宣示，更不能與具體犯罪相提並論。

綜上可知，《基本法》第二十三條規定的三種禁止，其指導意義僅在於提醒刑事實體法的立法者在規定具體的危害國家安全犯罪時，尤其應當注意某些不法行為的表現形式，同時還要注意維護國家主權

11. 根據《基本法》第二十三條規定，“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。

是國家安全的應有之義務，但這並非就是刑事實體法上的具體犯罪規定。由此表明，準確理解憲制性法律與刑事實體法之間的關係，對於“新國安法”如何以刑事立法理論為指導，一切從實際出發來規定具體的危害國家安全犯罪是非常重要的。我們完全可以這樣認為，刑事實體法為維護國家安全法益，無論規定什麼樣的具體犯罪，只要這些犯罪行為侵害的法益是國家安全法益，只要這些犯罪行為對國家安全法益的侵害達到了一定程度，那麼，將其規定為危害國家安全的具體犯罪就具有無可置疑的合法性，根本不存在什麼違反《基本法》第二十三條規定的問題。為此，“新國安法”在規定具體的危害國家安全的犯罪時，既尊重《基本法》第二十三條三個禁止性規定，同時又有所突破，如將“顛覆中央人民政府”修訂為“顛覆國家政權”，將“竊取國家機密”修訂為“侵犯國家秘密”，同時還增設了“教唆或支持叛亂罪”和“與境外組織或團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”兩個新罪名。

（二）關於構成要件的修訂與補充

“新國安法”對相關犯罪構成要件的修訂與補充主要包括：

1. 調整“外國政治性組織或團體”的主體和地點要件

根據“原國安法”第六條規定，“外國的政治性組織或團體的機關或其人員以該組織或團體的名義並為其利益在澳門特別行政區作出本法第一條、第二條、第三條、第四條或第五條所指的行為，除行為人應負相應的刑事責任外，對該組織或團體科處以下主刑和附加刑”。這一關於法人性質犯罪的規定存在着明顯的缺陷：第一，將組織或團體的性質限定為“政治性組織或團體”，不符合實際情況。比如，從近幾年在香港特區發生的騷亂來看，後面都有外國的各種組織或團體在背後煽動、支持，如果我們在法律上將組織或團體的性質限定為“政治性組織或團體”，還怎麼去有效懲治這些“掛羊頭賣狗肉”的外國組織或團體呢！第二，將此類組織或團體實施犯罪的地點限制在“澳門特別行政區”，也是不符合實際情況的。因為這些意圖危害國家安全的外國的組織或團體，他們完全可以在澳門特區境外實施其犯罪行為，如輸送資金、對“暴徒”進行培訓等，都可以在澳門特區境外實施，對這些在澳門特區境外實施的危害國家安全的行為，按照保護管轄原則，澳門特區一樣享有刑事管轄權。基於此，“新國安法”第十五條從實際情況出發，在保留其法人性質犯罪的基礎上，將犯罪主體從“外國的政治性組織或團體的機關或其人員”修訂為“澳門特別行政區以外的組織或團體或其人員”，同時在犯罪地點方面刪除了“在澳門特別行政區”的限制性規定。這一修訂充分體現了刑事實體法立法不僅要嚴謹，而且必須要從實際情況出發。

2. 調整“分裂國家罪”和“顛覆國家政權罪”的犯罪手段

“原國安法”關於“分裂國家罪”和“顛覆國家政權罪”的規定，在客觀構成要件方面，要求行為人必須是使用“暴力或其他嚴重非法手段”。從大陸法系國家或地區的刑事立法考察，關於分裂國家、顛覆國家政權此類的危害國家安全的犯罪是否必須要以暴力實施，確實不盡相同。立法者究竟採用何種立法，關鍵是要從本國或本地區的實際情況出發。比如，《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱“香港國安法”）第二十條和第二十二條在規定“分裂國家罪”和“顛覆國家政權罪”時，之所以明確規定不以使用暴力為客觀構成要件，而是規定只要組織、策劃、實施或者參與實施分裂國家、破壞國家統一行為和顛覆國家政權行為的，即構成犯罪，其立法宗旨就是為了適應打擊危害國家安全犯罪的需要，因為從發生在香港特區各種分裂國家或顛覆國家政權的行為來看，有的是使用了暴力，如“港

獨”放火燒毀公物、佔領學校，但有的並不一定使用暴力，如“港獨”分子密謀、策劃、組織分裂國家的遊行。由此表明，在香港特區要禁止分裂國家或顛覆國家政權的犯罪行為，將犯罪手段限制在暴力範圍內是不符合實際情況的。為此，“新國安法”第八條和第九條借鑑了“香港國安法”的這一立法經驗，廢除了“原國安法”關於構成“分裂國家罪”或“顛覆中央人民政府罪”必須使用“暴力或其他嚴重非法手段”的限制，明確規定“藉任何非法手段”，試圖作出分裂國家行為或顛覆國家政權行為的，即構成犯罪。這一規定必將對那些企圖分裂國家、顛覆國家政權的不法分子產生強大的威懾力。

3. 擴充“分裂國家罪”的構成要件

根據“原國安法”第二條規定，“分裂國家罪”主、客觀方面的構成要件就是實施了“試圖將國家領土的一部分從國家主權分離出去或使之從屬於外國主權者”。這一關於分裂國家行為的定義顯然具有傳統國家安全觀的色彩，忽視了國家內部的穩定和安全。因為按照“總體國家安全觀”的概念，國家安全是國家內部安全和外部安全的統一，而國家的內部安全包括了中央和地方的關係的穩定性。根據中國憲法規定，中國實行的是單一制國家結構，中央和地方具有行政上的上、下級關係，所以地方也叫地方行政區域。如果有人試圖破壞中國憲法所規定的中央與地方的上、下級關係，就是在破壞國家內部的穩定和安全，其性質就是在分裂國家，危害到國家的內部安全。根據《中國憲法》和《基本法》規定，澳門特區雖享有高度自治權，但在單一制國家結構下，中央和澳門特區的關係仍然具有行政上的上、下級關係，澳門特區的法律地位仍然屬於直轄於中央人民政府的地方行政區域，確保並維護這種關係，直接關係到國家的內部穩定和安全。為此，“新國安法”第八條擴充了“分裂國家罪”的構成要件，將試圖改變澳門特區或國家其他任何部分的法律地位的行為，也視為分裂國家的犯罪行為。這一對“分裂國家罪”構成要件的修訂，顯然是突出了國家的內部安全，表明試圖改變國家內部地方行政區域法律地位的行為，也是一種分裂國家的行為，從而深刻體現了“總體國家安全觀”對具體犯罪構成要件的影響和指導作用。

4. 擴充“煽動叛亂罪”的構成要件

“原國安法”規定的“煽動叛亂罪”就其主、客觀構成要件考察，僅限於煽動他人去實施“叛國罪”、“分裂國家罪”和“顛覆中央人民政府罪”三種犯罪行為，或者煽動駐澳部隊成員棄職或叛變。但是，從香港特區發生的實際情況來看，那些煽動者的煽動行為往往並非是直接煽動他人叛國、分裂國家或顛覆國家政權，而是煽動他人去參與各種騷亂，意圖通過各種騷亂去引發社會動盪，去破壞社會的內部穩定，去乞求外部敵對勢力的干預，以此達到癱瘓政府的管治、搞亂香港的目的。為此，“新國安法”第十一條本着居安思危的立法理念，再次以“總體國家安全觀”為指導，擴充了“煽動叛亂罪”的構成要件，明確規定，凡屬“公然和直接煽動他人參與旨在危及或損害國家的內部或對外安全利益的騷亂”，只要“按其他法例規定不科處更重刑罰”的，就構成“煽動叛亂罪”。這一對“煽動叛亂罪”構成要件的修訂，同樣是將國家的外部安全和內部安全結合在一起，因而再次深刻體現了“總體國家安全觀”對具體犯罪構成要件的影響和指導作用。

（三）關於新罪名的增設

“新國安法”增設了兩個新罪名，即第十條規定的“教唆或支持叛亂罪”和第十三條規定的“與境外組織或團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”。

1. 增設“教唆或支持叛亂罪”

“教唆或支持叛亂罪”實際上可分拆為兩個罪名即“教唆叛亂罪”和“支持叛亂罪”。所謂“教唆叛亂罪”，就是指用公開或私下勸說、慫恿、利誘或威脅等方法，唆使並引起他人去實施“叛國罪”、“分裂國家罪”或“顛覆國家政權罪”，且按此三罪的規定不會被科處更重刑罰的行為。關於“教唆叛亂罪”，要注意教唆行為針對的對象是特定的人，這一點與“煽動叛亂罪”不同，因煽動雖也是一種廣義的教唆行為，但煽動的對象是不特定的。如果教唆的對象是不特定的，且教唆行為具有“公然”和“直接”性，那就會構成“煽動叛亂罪”。所謂“支持叛亂罪”，則包括了兩類行為：一類行為就是指意圖幫助或協助他人實施“叛國罪”、“分裂國家罪”或“顛覆國家政權罪”，而對其給予支持，尤其是通過提供物質、情報或其他支援給予支援；另一類行為就是指意圖資助他人實施“叛國罪”、“分裂國家罪”或“顛覆國家政權罪”，而提供或收集資金、經濟資源或任何類型的財產，以及可轉化為資金的產品或權利給予支援。只要這兩類支持行為按上述三罪的規定不會被科處更重刑罰的，可獨立構成“支持叛亂罪”。從主觀要素來看，此類教唆或支援行為的目的是非常明確的，因而其犯罪故意只能由直接故意構成。

在大陸法系共同犯罪理論中，教唆者或幫助者被稱之為“教唆犯”或“幫助犯”，他們是相對於直接參與實施犯罪或在幕後指揮犯罪的“正犯”而言的，所以會按“正犯”的罪名一起受到處罰。但是，在現代刑事立法中，立法者為了對某類教唆行為或幫助行為加強懲治和防範力度，往往會將這些教唆行為或幫助行為同“正犯”的行為分開處理，獨立構成一種新的罪名，並為其設置獨立的法定刑。這是現代刑事立法中常見的一種立法方式，理論上稱之為教唆行為或幫助行為的“正犯化”。在澳門現行刑法中，也包括了這樣一種立法方式¹²。

可見，“新國安法”增設“教唆或支持叛亂罪”，一方面符合關於教唆行為或幫助行為“正犯化”的刑事立法理論以及澳門特區本身的刑事立法實踐，另一方面也是從實際情況出發，借鑑“香港國安法”的立法經驗，以此來加大對國家安全的保護力度。

2. “與境外組織、團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”

“原國安法”第七條規定同第六條一樣，都是屬於法人性質犯罪的規定，並非獨立的罪名，但“新國安法”對這兩個條文採取了不同的修訂方式：如前所述，對“原國安法”第六條採取的修訂方式是在保留法人性質犯罪的基礎上，對組織或團體的性質以及實施犯罪的地點作出修訂。對“原國安法”第七條則採取了刪除原條文之後，增設“與境外組織、團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”的修訂方式。

“新國安法”之所以對“原國安法”第七條採用廢止的修訂方式，其主要原因就是從“原國安法”第七條規定的實質來看，明顯具有內外勾結的性質。這種內外勾結性質的犯罪與法人性質的犯罪沒有內在的聯繫。《基本法》第二十三條從維護國家主權的角度，禁止澳門特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，這是一種維護國家主權的政治性宣示。但刑事實體法在規定具體犯罪時，則更應當從打擊犯罪的實際需要出發。為此，“新國安法”借鑑“香港國安法”的立法經驗，獨立規定了一種內外勾結型的危害國家安全的犯罪。因為香港特區的騷亂告訴我們，在香港特區，對國家安全的最大威

12. 比如，澳門第17/2009號法律《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》規定的“慫恿他人不法使用麻醉藥品及精神藥物罪”，屬於教唆行為的“正犯化”。而澳門3/2006號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》規定的“資助恐怖主義罪”，屬於幫助行為的“正犯化”。

脅不是來自外國的武裝侵略，也不是來自外部的什麼“制裁”，而是來自內外勾結的“顏色革命”的威脅。這種內外勾結型的犯罪危害極大，那些內部的“蛀蟲”為了出賣國家利益，勾結外部敵對勢力無所不用其極，不嚴懲不足以有效維護國家安全。“香港國安法”之所以明確規定了“勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪”，就是要從根子上徹底斬斷此類內外勾結型危害國家安全犯罪分子的魔爪。

“新國安法”第十三條借鑑“香港國安法”的立法經驗，居安思危，明確規定了“與境外組織、團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”。根據該條規定，凡“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”的，就會構成“與境外組織、團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”。該罪在犯罪主體方面是“開放性”的，不管什麼樣的組織、團體或個人，只要符合法定的構成要件，都可以構成此罪。為了遵循罪刑法定原則的明確性要求，“新國安法”不僅對內外勾結行為的外部表現形式作出了明確規定，如非法擾亂法律和政策的制定和執行，操控、破壞選舉，乞求外部勢力對國家或澳門特區進行制裁、封鎖或採取其他敵對行動，引發澳門特區居民對中央人民政府的仇恨，而且就“聯繫”行為的外部表現形式也作出了明確規定，如向境外組織、團體或個人提出請求，與其串通，接受這些組織、團體或個人的指使、控制、資助或其他形式的支援，協助該等組織、團體或個人作出法律所規定的各種不法行為。

可以說，“新國安法”增設“教唆或支持叛亂罪”和“與境外組織、團體或個人建立聯繫危害國家安全罪”，這是“新國安法”最接“地氣”的突出表現。因為它們是中央人民政府、香港和澳門兩個特區政府以及廣大愛國愛港、愛國愛澳同胞形形色色的危害國家安全的犯罪分子進行長期鬥爭的智慧結晶和法治產物，它們為在特區土地上構築起一張嚴密的維護國家安全的“法網”提供了夯實的法律保障。

三、實現實體法與程序法的結合折射出“新國安法”的結構特徵

法律可以分為兩大類，一類是實體法，另一類是程序法。實體法是以規定和確定權利與義務或者職權與職責為主的法律，故具有規範行為的內容和效果，如刑事實體法；程序法是指以保證權利和義務得以實現或職權與職責得以履行的有關程序為主的法律，故以實施實體法的一般程序為己任，如刑事程序法。

（一）刑事實體法和刑事程序法的相互配合

長期以來，由於理論界比較重視實體法的功能，因而對程序法往往容易忽視。但是，自進入二十世紀以來，注重程序法和嚴格按照程序辦事，已成為世界各國各地區法治實踐的大趨勢，程序法作為實體法的保障，越來越受到理論界以至立法者的關注。目前，在法學理論界，學者們的共識就是認為實體法和程序法之間具有密不可分的關係。兩者相互配合，並通過互動相融來共同增強法律系統的完整性，共同實現法律的價值和目標，共同實現真正意義上的司法公正。

刑事實體法和刑事程序法之間的關係同樣如此。在危害國家安全犯罪的立法上，刑事實體法的任務就是要嚴格遵循刑事立法的一般規則和實際情況，針對各種足以危害國家安全的不法行為，將其規定為具體的危害國家安全的犯罪，並予以懲治，以實現“法網恢恢，疏而不漏”的立法宗旨。而刑事程序法的

任務就是要在預防、偵查、起訴、審判等各種程序和相關措施方面，為危害國家安全的犯罪設置一套特別的刑事程序，目的就是為了通過合法、公正的程序性規定，來保障規定危害國家安全犯罪的刑事實體法所體現的正義和價值得到真正的實現。事實上，針對特定的犯罪設置特定的刑事程序，這在澳門的刑事立法中已成為一種慣例。比如，針對有組織犯罪、毒品犯罪、洗黑錢犯罪、恐怖主義犯罪、電腦犯罪等特定犯罪，立法者都在相關的刑事實體法中設置專章來規定特定的刑事程序或措施。

遺憾的是，“原國安法”在其立法過程中，對程序法的配合重視不夠，整部法律主要還是從刑事實體法的角度進行立法，在刑事程序方面只是規定了特定的不公開程序以及將“原國安法”規定的犯罪列入《澳門刑事訴訟法典》第一條第二款 a) 項之中，此外並沒有任何特別的刑事程序方面的規定，這對於涉及危害國家安全法益的特定犯罪來說，顯然是不足夠的，因而構成了“原國安法”一個明顯的缺憾。對此，特區政府幾年前已有所察覺，並採取了相應的立法措施。比如，通過修訂《司法組織綱要法》，規定審理危害國家安全案件的檢察官和法官必須是中國公民；通過修訂《司法警察組織法》，設立專門負責處理危害國家安全案件的部門。但這畢竟是“杯水車薪”，不足以真正體現程序法對實體法的配合與保障。因此，如何從程序法的角度，加強對“原國安法”的配合與保障，實現實體法與程序法的有機結合，這是修訂“原國安法”必須考慮的一個重要問題，也是新形勢下維護國家安全的必然要求。

（二）刑事實體法與刑事訴訟法的有機結合

基於上述理由，“新國安法”突破了實體法“一統全局”的立法特徵，將刑事實體法和刑事程序法有機結合在一起，從而實現了實體法與程序法相互配合的立法宗旨。

“新國安法”第三章的標題就是“刑事程序規定”。這一章的“刑事程序”實際上是相對於刑事訴訟程序而言的。在這一章中，除“公開進行”是“原國安法”已有的程序性規定之外，其他相關規定都是新增的訴訟程序方面的規定，包括國家秘密的證明、對其他法律中針對嚴重犯罪的訴訟措施和調查手段的准用、羈押、判決的通知以及履行合作義務的特別情況等程序性規定。比如，考慮到在處理危害國家安全案件時，可能會涉及到國家秘密的認定問題，“新國安法”第二十三條規定了特定的證明程序，即如有需要，司法機關可向行政長官或通過行政長官向中央人民政府取得某一文件、資訊或物件是否已經被確定為國家秘密的證明文件。還比如，考慮到危害國家安全犯罪的嚴重性，為確保偵查、審判等程序的順暢，“新國安法”第二十四條規定可准用其他相關法律對特定犯罪所適用的特定程序性條款，包括准用《澳門特別行政區廉政公署組織法》（第 10/2000 號法律）關於免除作證特權和保密義務的規定，准用《預防及遏止清洗黑錢犯罪》（第 2/2006 號法律）關於對有關帳戶予以管制的訴訟措施的規定，准用《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》（第 17/2009 號法律）關於先予執行證據措施、在財富調查中保障履行職業義務以及滲透調查取證制度等規定，准用《有組織犯罪法》（第 6/97/M 號法律）關於防止翻供、身份認別的特別期間、財富調查所涉扣押和權利保障制度以及為特別減輕行為人刑罰所適用的特殊再審程序等規定，准用《通訊截取及保障法律制度》（第 10/2022 號法律）關於刑事和行政處罰以及處理違反這些訴訟措施情況的規定。再比如，考慮到危害國家安全犯罪的嚴重性及有關行為及行為人的特別危險性，“新國安法”第二十五條規定法官對故意作出危害國家安全犯罪包括預備行為的嫌犯可實施強制羈押。毫無疑問，這些對危害國家安全犯罪所適用的專門的刑事訴訟程序方面的規定，不僅可

以為迅速、有效地追究行為人刑事責任提供訴訟程序方面的保障，而且也可以為確保行為人的正當權利提供訴訟程序方面的保障。

（三）對危害國家安全犯罪設置專門的預防性措施

所謂“預防性措施”，其實質就是對涉嫌危害國家安全的情況或涉嫌人允許有許可權部門提前介入並採取相關措施。“預防性措施”也屬於廣義上的程序法，只不過是相對於刑事訴訟程序而言才叫“預防性措施”。“新國安法”第四章專門規定了以下三種“預防性措施”。

1. “情報通訊截取”

“情報通訊截取”往往也被稱之為“情報通訊監察制度”或“通訊監察”，其目的就是由有許可權部門基於國家安全或偵查犯罪需要，依法對被懷疑從事秘密活動的人的通訊予以攔截、讀取、調閱。“通訊監察”雖為不少國家或地區的法律所規定，但由於“通訊監察”不可避免地會涉及到個人的通訊自由，因此，立法者都會對“通訊監察”的實施作出嚴格的規範，“新國安法”同樣如此。比如，根據“新國安法”規定，只有當有依據的理由相信實施通訊截取措施對收集與危害國家安全有關的情報屬必須的，才可由具許可權的刑事警察當局提出聲請並須取得保安司司長的預先同意，然後才能向具許可權的法官提出聲請，在獲得法官的許可批示後，方能對從事秘密活動的人的通訊進行截取。除此之外，“新國安法”還規定了“情報通訊截取”的實施期限和緊急情況的例外處置，規定了通訊紀錄及通訊使用者資料的取得和限制，規定了截取所得資料在處理、轉移或轉化為證據時的必要程序，並透過准用第 10/2022 號法律關於截取方法、程序手續、義務及其違反的處罰制度等規定，來確保“情報通訊截取”措施的正當性和保障居民的合法權益。

2. “臨時限制離境”

“臨時限制離境”適用的對象只能是有跡象參與危害國家安全犯罪的人，當這些涉嫌人身處澳門特區時，應具許可權刑事警察當局有依據理由的聲請，具許可權法官可命令該等人士在一定期限內，必須逗留於澳門特區，不得離境。對該等人士適用“臨時限制離境”的目的，就是為了預防此類人進一步參與可疑活動，以防控可識別的國家安全風險威脅，並促進該等人士配合當局調查取證，避免原應取得的證據滅失。為此，“新國安法”就“臨時限制離境”個案聲請的司法審批和合法性監督、措施的最長期間、措施消滅或終止的條件以及逗留澳門特區期間的合法權益等作出了相應規定，並透過准用《刑事訴訟法典》中有關告知、上訴和損害賠償等制度，給予被臨時限制離境者適切的權利救濟途徑。

3. “提供活動資料”

“提供活動資料”適用的對象只能是澳門特區以外的組織或團體，以及與該等組織或團體訂立關係的相關實體或人員。該等組織或團體包括其機關據位人、負責管理工作的人員或代表人，必須於具許可權刑事警察機關通知書指定的期間內，向其提供法律所規定的該等實體的相關資料，如成員身份、從事活動、財政收支等方面的資料。對該等實體及人員之所以要求其“提供活動資料”，目的就是為了防範外部勢力透過表面正常的活動暗中策劃、資助危害國家安全的活動，或扶植危害國家安全的團體或個人，利用他們來危害國家安全。

以上三種“預防性措施”，對於及時偵破和查處危害國家安全的刑事案件，以及防止外部敵對勢力通過內外勾結來危害國家安全是非常必要的。這些“預防性措施”作為刑事訴訟程序的補充，同樣從程序上為準確、及時、有效地打擊危害國家安全的犯罪活動提供了有力的保障。

綜上所述，無論是從立法理念還是從立法內涵抑或是從立法結構上考察，“新國安法”所顯現的鮮明的時代特徵、地緣特徵和結構特徵，都足以表明“新國安法”是一部接“地氣”的國安法，是一部足以擔當起維護國家安全重任的基礎、主幹和核心法律。我們堅信，隨着“新國安法”的公佈與實施，澳門特區政府全面履行維護國家安全的憲制性責任將會得到更有力的法律保障，“一國兩制”在澳門特區的成功實踐必將會結出更加豐碩的成果。

參考文獻：

1. 《習近平著作選讀（第一卷）》，北京：人民出版社，2023年。
2. 《中華人民共和國憲法》。
3. 《中華人民共和國國家安全法》。
4. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。
5. 《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》。
6. 第58/95/M號法令-《澳門刑法典》。
7. 第2/2009號法律-《維護國家安全法》。
8. 澳門特別行政區立法會，《修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉（草案）理由陳述》，https://www.al.gov.mo/uploads/lei/leis/2009/02-2009/nota_justificativa_cn.pdf，到訪日期：2023年6月30日。
9. 第17/2009號法律-《禁止不法生產、販賣和吸食麻醉藥品及精神藥物》。
10. 第3/2006號法律-《預防及遏止恐怖主義犯罪》。