

# 論澳門特別行政區的總體國家安全觀

邱庭彪\*

## 摘要：

維護國家安全是澳門特區必須履行的憲制義務。特區必須全面準確地長期堅持“一國兩制”制度，落實“愛國者治澳”原則，切實增強國家意識，堅決維護中央全面管治權，牢牢把握總體國家安全觀的根本要求。國家安全奠定牢固的社會基礎，澳門特區必須建立一套健全的維護國家安全法律、制度和機制，做好完善維護國家安全範疇的工作，持續推動愛國愛澳力量發展壯大，全力做好增進團結、凝心聚力工作，鞏固及發展澳門良好的社會政治生態，並積極融入國家發展大局，確保澳門特區“一國兩制”事業行穩致遠。

**關鍵詞：**一國兩制 維護國家安全 總體國家安全觀

國家安全是安邦定國的頭等大事，亦是關乎澳門特區穩定與發展的重要基石。澳門回歸以來，在中央政府大力支持下，澳門特區積極履行《澳門基本法》賦予的憲制義務，逐步推進有關維護國家安全的各項工作，取得了顯著成效，包括 2009 年澳門立法會就依照《澳門基本法》第 23 條所賦予的憲制性責任制定了《維護國家安全法》；2018 年澳門特區政府成立了由行政長官主持的“維護國家安全委員會”，並在其中設置了國家安全事務顧問和國家安全技術顧問，負責統籌、協調澳門特區維護國家安全的工作；此後，澳門立法會還先後修訂了《司法組織綱要法》、《司法警察局》法律，並且制定《司法警察局特別職程制度》，規定了參與國家安全相關案件的檢察官及法官須從中國籍司法官中委任，並設立維護國家安全的具體執行機構；2021 年行政長官亦順利完成修改了第 22/2018 號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》，增加了國家安全事務顧問和國家安全技術顧問相關內容，落實了中央人民政府的批覆要求，為國家安全顧問制度在澳門特別行政區落地實施以及國家安全事務顧問和國家安全技術顧問依法履職提供了有力的法律保障。2023 年 5 月 18 日澳門立法會通過《維護國家安全法》修改法案，順利完成《維護國家安全法》的修訂工作，澳門特區按照總體國家安全觀要求完善了維護國家安全法律制度和執行機制，對更好統籌和維護國家及澳門社會的安全與發展起到重要的促進作用。除此之外，澳門特區也透過制定《網絡安全法》及《民防法律制度》等方式，不斷地補強維護國家安全網；特區政府更與澳門中聯辦合作，在每年的“全民國家安全教育日”聯合舉辦“維護國家安全教育展”。

然而，隨着時代的發展，國家安全形勢面對前所未有的外部壓力，政治、國土、軍事等領域的傳統安全威脅與經濟、文化、社會、生態、生物等領域的非傳統安全威脅相互交織。我們也應注意到，澳門目前維護國家安全的法律制度亦存在着需要進一步優化的方面，從大的方面來看，主要集中在兩個層面：其一是指導性的理念層面。進入二十一世紀，全球化發展更加迅猛，國家處在新的歷史方位，面對世界

\* 邱庭彪，澳門大學法學院副院長，法學博士。研究方向：博彩法、訴訟法。

百年未有之大變局。2014年4月15日，習近平主席在中央國家安全委員會第一次會議上正式提出“總體國家安全觀”，指明了新時代中國特色社會主義國家安全的正確方向。“總體國家安全觀”突出的是“大安全”理念，既涵蓋傳統安全領域，也涵蓋非傳統安全領域，強調國家安全的不同領域相互聯繫、不可分割，具有系統性和完整性。而事實上，當下的澳門特區亦正面臨着外部勢力各種形式干預滲透的持續影響，以及新冠疫情所帶來的各種不確定性，澳門特區有必要在重視傳統國安領域的法治建設同時，關注非傳統國安領域的立法工作，以應對來自非傳統領域國安問題的挑戰。其二是具體的法制機制層面。隨着2015年國家層面《國家安全法》的制定與頒佈，以及2020年6月30日《香港國安法》的刊憲生效，相比之下，澳門特區以《維護國家安全法》為核心的國安法制顯得在新形勢下有所不足，不夠全面。基於澳門特區維護國家安全領域法律、制度和機制的上述現狀，除完成修改第2/2009號法律《維護國家安全法》外，筆者認為有必要開展對這方面法制優化思路與發展方向的分析與探討，從而助力澳門特區的繁榮穩定與長治久安。具體就建立健全澳門特區維護國家安全的法律、制度和機制，筆者主要有以下三點想法：

### 一、澳門應繼續為全面貫徹“總體國家安全觀”完善立法

回歸至今，澳門特區已建立的維護國家安全法律體系是以《中華人民共和國憲法》和《澳門特別行政區基本法》為憲制基礎，以《維護國家安全法》為中心，以《澳門特別行政區駐軍法》為保障，配備以《澳門刑法典》、《澳門刑事訴訟法典》以及回歸後制定的《預防及遏止清洗黑錢犯罪》、《預防及遏止恐怖主義犯罪》、《網絡安全法》、《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》等單行刑法和《內部保安綱要法》、《傳染病防治法》、《司法組織綱要法》等一系列行政法範疇附屬規範的一套結構系統化、內容覆蓋廣的法律規範體系。

原來的第2/2009號法律《維護國家安全法》已實施逾十多年，在尊重澳門刑事政策及實際情況的基礎上，參考了國家層面的《國家安全法》及《香港國安法》對當中有關危害國家安全的犯罪形式及種類方面規定進行必要修改；另一方面，可順應“總體國家安全觀”下國家安全向非傳統安全領域拓展的新要求，澳門特區有必要根據澳門特區的實際情況，從更高的站位、更開闊的思維和視野看待澳門特區的國家安全維護工作，及時開展防範“非傳統國家安全威脅”因素的法制建設。傳統安全領域包括政治安全、國土安全、軍事安全等方面，而非傳統安全領域則能夠囊括經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、生態安全、生物安全、資源安全、核安全和海外利益安全等各個領域。考慮到澳門的《維護國家安全法》是根據《澳門基本法》第23條所制定，內容較為固定，不宜進行根本性變動，所以建議未來可透過填補其他相關領域立法的思路，將“非傳統國家安全威脅”的內容納入到澳門的法律體系當中。具體而言，筆者認為可從生物安全、經濟安全、文化安全等三個方面推進相關法制的完善工作，全力維護國家和澳門社會的穩定，為經濟復甦爭取更有利的安全環境。修改法律的操作有助完善國家安全法律制度，填補現有法律的不足，增強特區應對現今國內國外勢力滲入的防禦力。

### 二、健全澳門維護國家安全法制機制着力點

#### （一）維護國安領域雙層職能架構體制應當繼續傳承

回歸以來，為了積極履行憲制義務，有效落實各項維護國家安全的使命，澳門特區已逐步建立起了一套雙層職能架構體制：

在維護國家安全的決策層面，行政長官透過第 22/2018 號行政法規設立了澳門特區維護國家安全委員會。該委員會的職責囊括統籌、協調澳門特別行政區維護國家主權、安全及發展利益的工作，並研究落實有關部署以及行政長官的相關指示及要求；分析研判澳門特別行政區涉及國家安全及社會穩定的形勢，規劃有關工作並提出意見及建議；協助制定澳門特別行政區維護國家安全政策；統籌推進澳門特別行政區與國家安全有關的法律制度建設，以及統籌處理澳門特別行政區涉及國家安全事務的其他事宜等方方面面。在此基礎上，行政長官亦透過第 47/2021 號行政法規，在該委員會當中增加了國家安全事務顧問和國家安全技術顧問，從而進一步提升了澳門特區在維護國家安全領域的戰略佈控能力。

在維護國家安全的執行層面，目前已透過司法警察局的保安廳建立了相當完備的執行機制。具體而言，司法警察局保安廳的職權當中包括預防和調查危害國家安全相關犯罪；搜集、處理、研究、分析和評估相關所需的情報；負責有助維護國家安全工作的對外聯絡及交流工作；統籌維護國家安全執法的宣傳教育工作；支援澳門特區維護國家安全委員會辦公室的政策研究及法制建設工作，以及為澳門特區維護國家安全委員會及相關辦公室提供行政及後勤支援。為了更好地履行上述職權，保安廳內部更專門下設了國家安全情報工作處、國家安全罪案調查處、國家安全行動支援處與國家安全事務綜合處四個處，以確保將維護國家安全的執法工作專業化、細緻化。

具體而言，國家安全情報工作處專門負責搜集有關損害國家安全及穩定的動態的情報與有關國家民族分裂勢力、敵對勢力、極端主義勢力及相關人員的情報，以進行策略性分析。國家安全罪案調查處專門負責預防和調查危害國家安全相關犯罪；澳門特區政府內部的反情報工作，預防和應對滲透、策反及竊密，並對重點或敏感的部門及實體進行監察及安全調查；對高風險人員的反間諜工作；以及有助維護國家安全工作的對外聯絡及交流工作。國家安全行動支援處主要提供行動支援、技術支援及相關培訓。而國家安全事務綜合處則主要負責支援澳區維護國家安全委員會辦公室的政策研究及法制建設工作，為澳門特區維護國家安全委員會及相關辦公室提供行政及後勤支援。

從架構設置的科學性以及架構運作的實際效果來看，筆者認為澳門特區維護國家安全領域現有的雙層職能架構體制已較為完善，運作效果良好，近階段應當繼續保留與傳承。

## （二）危害國家安全領域有關犯罪的形式及種類規定應當與時俱進

澳門特區原來的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》是於 2009 年 3 月 3 日正式生效的，已實施逾十多年，其中部分規定確實相較國家層面的《國家安全法》、鄰近地區 2020 年實施的《香港國安法》來看，出現了一些滯後性，有必要進行與時俱進的優化。

在這方面，筆者認為這次修改澳門第 2/2009 號法律《維護國家安全法》已經充分關注到本地法律體系的統一性。澳門的刑罰是不設死刑；單一犯罪的徒刑不超二十五年；在犯罪競合（數罪並罰）的情況下，徒刑亦不超三十年等等。以上的規定正是為了與《澳門刑法典》的刑事政策相適應，所以原來第 2/2009 號法律《維護國家安全法》相關刑罰的規定才會表現出相對於其他地方為輕的特點。在修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》之後，優化澳門《維護國家安全法》的定罪量刑時，除須留意與

《澳門刑法典》的相符性外，就具體的優化方向，筆者認為已經充分尊重澳門刑事政策及實際情況的基礎上，適度參考《香港國安法》當中優良的立法經驗，對澳門《維護國家安全法》當中有關危害國家安全的犯罪形式及種類方面規定進行必要修改。

### 三、鞏固“愛國者治澳”保障機制，為國家安全奠定牢固社會基礎

要實現澳門的長治久安與長期繁榮穩定，就必須準確理解和落實“一國兩制”方針，堅決捍衛憲法和基本法，全面貫徹“愛國者治理”的根本原則。毫無疑問，這裏的核心就是要落實“愛國者治理”原則。“愛國者治理”原則是“一國兩制”方針與港澳基本法的根基。“愛國者治理”如果保證不了，“一國兩制”的根基就會受損，港澳的繁榮穩定也將不復存在。對於“愛國者”的客觀標準，國務院港澳辦夏寶龍主任在2021年的時候更作出了更為清晰的解釋，即“愛國”必須達到三個要求，（一）必然真心維護國家主權、安全、發展利益；（二）必然尊重和維護國家的根本制度和特別行政區的憲制秩序；以及（三）必然全力維護特別行政區的繁榮穩定。

在第十三屆全國人民代表大會第五次會議上，“愛國者治澳”首次寫入政府工作報告。回歸以來，在特區政府的大力推動下，愛國愛澳已成為澳門各界最大的共識與主旋律，工作成效值得肯定。但是，當前國際形勢越來越複雜，各種新的困難與新的挑戰層出不窮，需要我們不斷完善和落實“愛國者治澳”原則的制度機制。面對新形勢下層出不窮的各種挑戰，澳門特區有必要持續推動愛國者標準制度化、法律化，堅決打擊“反中亂澳”活動，為維護國家主權、安全、發展利益以及澳門長期繁榮穩定提供堅固的法律保障，更加充分地落實“愛國者治澳”原則，進一步提升愛國愛澳力量建設，增強澳門居民國家意識和愛國精神。就澳門來說，“愛國者治澳”原則過往的落實情況整體來看是較為理想的，不過，對於該原則的內容，本澳社會對它的領會與把握目前仍有較大的提升空間。筆者認為下一階段應在制度完善與措施優化方面留意以下方面：

#### （一）推動愛國者標準制度化法律化

從制度和程序上保證特區管治架構中愛國愛澳主體的廣泛和諧有序，將有力確保“一國兩制”實踐不變形不走樣。澳門特區應持續推動愛國者標準制度化、法律化。具體來說，應持續推動完善特區選舉制度，包括制定宣誓效忠條件的正負面清單、規定相關資格審查機制等，規範立法會議員履職行為，堅定維護中央對澳門特區包括選舉制度在內的政治制度的決定權，確保澳門特區的管治權牢牢掌握在愛國者手中。必須堅持擁護和遵守憲法與基本法是澳門管治架構中每個成員的義務。根據《澳門基本法》的相關規定，澳門永久性居民中的外國人也可以擔任立法會議員、司法官、普通官員以及普通公務人員的職位。對於管治架構中的外籍人士，雖然可以不用“愛國者”的標準來要求他們，但也必須讓他們懂得在澳門特區任職的前提是必須擁護《澳門基本法》，這意味着他們也有義務維護我國的主權和安全，尊重我國的根本制度。此外，公務員亦是管治隊伍重要的組成部分，要加強對公務員隊伍的愛國愛澳培訓，持續加強公務人員愛國愛澳和維護國家安全方面的針對性、系統性培訓，從中培養、選拔和任用優秀的愛國者，塑造一支政治上絕對可靠的管治團隊，使之成為踐行“一國兩制”的示範者和責任人。

## （二）加強青年工作確保“一國兩制”事業薪火相傳

青年是“一國兩制”事業持續穩定發展的保障，贏得青年就是贏得未來。在加強青年愛國主義教育、培養青年積極進取精神的同時，要關心和重視解決青年成才成長中遇到的問題和需求，引導廣大青年樹立積極、正面的愛國愛澳價值觀，推動青年勇於把握國家新征程發展路上難得的發展機遇，敢於肩負起新時代澳門青年的歷史責任和使命，在他們心中厚植愛國愛澳的家國情懷，確保“一國兩制”事業後繼有人。除了澳門特區與中聯辦每年繼續舉辦“全民國家安全教育展”外，還可以進一步建立健全黨史和國情教育宣傳保障機制，加強黨史和國情教育宣傳人才隊伍建設，推動提升廣大青年的歷史責任感，一定要把青年工作做深、做細、做實，廣泛團結澳門青年發揚“愛國愛澳”精神，通過座談會、新媒體宣傳等形式，帶動青年技能學習，積極投身大灣區及合作區建設，書寫新時代下“一國兩制”行穩致遠的新篇章，確保“一國兩制”事業後繼有人。

## （三）加強黨史和國情教育進基層

要讓廣大澳門居民尤其是青年一代深入瞭解中國共產黨的百年奮鬥歷程，進一步增強對中國共產黨的認同感、對偉大祖國的歸屬感以及作為中國人的自豪感，築牢愛國愛澳社會政治基礎。繼續採取多種方式宣傳憲法與基本法、國家發展大勢以及中央的大政方針，加強“愛國者治澳”、“維護國家安全”宣傳工作，推動澳門社會各界進一步深入學習領會“二十大”精神，昇華“愛國愛澳擁黨”情懷。愛國愛澳教育永遠在路上，需要一代代人堅持不懈做下去。澳門各界必須持續推動愛國愛澳教育工作與時俱進，不但形式上要推陳出新，也須要挖深內涵，使愛國愛澳的傳統延綿不絕。為此，既要建立健全黨史和國情教育宣傳保障機制，同時亦應加強黨史和國情教育宣傳人才隊伍建設，要透過整合澳門社會資源，建立一支高素質的宣傳教育隊伍，並進入基層展開宣講，為踐行“愛國者治澳”原則奠定堅實的群眾基礎。要堅持愛國者必然尊重和維護國家的根本制度和特別行政區的憲制秩序。一定要透過宣傳與交流，讓市民清楚國家不是抽象的，愛國也不是抽象的，愛國就是愛中華人民共和國。維護憲法所確立的國家根本制度和憲法的權威，是包括港澳同胞在內的全中國人民共同的責任和義務。

澳門回歸以來，在中央政府的堅強領導和大力支持下，澳門特區積極履行憲制責任，構築了以維護國家安全法為核心的國安法制體系，也讓澳門成為世界上最安全宜居的地區之一。隨着近年國家安全領域出現的新情況、新挑戰，澳門特區於 2022 年啟動了修訂維護國家安全法的工作，直至 2023 年 5 月 18 日《維護國家安全法》修改法案在澳門立法會表決通過，修法工作順利完成。此次修法不僅宣示了澳門特區維護國家安全的強大決心，更是一次檢驗與增強澳門居民國家安全意識的成功實踐。

綜上，就有關修訂維護國家安全法的工作，筆者提出以下三點供大家參考：

一是此次修法檢視了澳門現行國安法實施十四年來出現的一些法律漏洞，以及在維護國家安全執法中遇到的障礙和局限，從指導思想到法律機制層面進行了全面系統修訂，宣示了對國安隱患零容忍的立法決心。國家安全是頭等大事，而維護國家安全的工作亦永遠在路上。我們始終以“總體國家安全觀”為指導，及時完善國安範疇的各項法律機制，紮緊制度籠子，助力澳門長治久安。

二是在此次修法過程中，我們開展了廣泛的社會諮詢，收集到超過十一萬條社會意見，絕大部分意見都支持此次修法。由此可見，澳門居民維護國家安全的社會意識是強大且牢固的。我們要全力鞏固這難得的社會基礎，深入基層、貼近群眾，通過擺事實、講道理的方式傳播正確信息，通過互動交流充分了解民意，及時反映社情資訊，不斷增強澳門居民維護國家安全的意識。

三是在此次修法過程中，徵求意見的過程就是政策宣傳的過程，通過徵求意見引導澳門各界群眾廣泛參與，很多深刻的國安法制理念與制度在討論過程中深入人心，實現了良好的宣傳普及效果。我們應當吸收這種實踐教學的經驗，不斷推動國安教育具體化與生動化，提升國安教育的實際效果。

事實證明，澳門的前途命運始終同祖國緊密相連。有序推進澳門特區維護國家安全配套機制和法制建設，確保維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任有效落實，是澳門特區的首要任務。澳門回歸二十多年來的事實充分證明，築牢維護國家安全的堅實屏障，是保持澳門長期繁榮穩定的根本前提，“一國兩制”是澳門特區保持繁榮穩定的最佳制度安排，是保持澳門特區長期繁榮穩定的現實需要，符合國家、民族根本利益，符合澳門特區全體居民的根本利益。此次修法在這方面提供了良好的範例。作為新時代的澳區全國政協委員，我們理應主動扛起“走在前列”的重大使命，積極推動特區政府全面、及時完善國安範疇的各項法制機制，根除國安領域的一切隱患，不斷探索增強居民國家安全意識的好方法。比如，繼續辦好“全民國家安全教育展”，推動國安法教育進校園、進課堂、進頭腦，增強青少年維護國家安全的意識；充分發揮愛國愛澳社團的優勢，採取廣大居民喜聞樂見的方式宣傳國安知識和法律，推動國家安全教育活動與時俱進，推動愛國愛澳力量發展壯大、確保澳門特區“一國兩制”事業行穩致遠。

我們必須珍視守護，堅定不移、全面準確地堅持貫徹“一國兩制”方針，必須不斷發展壯大愛國愛澳力量，不斷增強廣大澳門居民的愛國精神。為此，全澳上下應當攜手同心，構建更廣泛的愛國愛澳戰線。面對澳門內外環境新變化，澳門社會各界應當要站高望遠、居安思危，牢牢把握“總體國家安全觀”的根本要求，始終堅持“一國兩制”制度自信，切實增強國家意識，堅決維護中央全面管治權，樹立底線思維，保持高度警惕，堅決防範和打擊任何危害國家主權安全、挑戰中央權力和基本法權威以及利用澳門對內地進行滲透破壞的行為。為此，澳門一定要居安思危、防微杜漸，特別要注意防止澳門本地反對勢力把反中亂港模式複製過來，一定要透過加強宣傳教育。另外，從長遠來看，我們也應當認識到“愛國者治理”不僅要保證管治隊伍以愛國者為主體，同樣需要在社會治理中發揮愛國愛澳者的主導作用。只有愛國愛澳力量始終佔據社會的主流，才能在大是大非面前，有能力始終支持中央政府和特區政府的方針政策，牢牢掌握話語權。筆者堅信只要澳門社會各界人士齊心協力，繼續全面準確貫徹“一國兩制”的方針，不斷鞏固及壯大愛國愛澳隊伍，鞏固及發展澳門良好的社會政治生態，並積極融入國家發展大局，同祖國人民共擔民族復興的歷史責任，就一定能夠創造更加美好的未來，不斷譜寫出“一國兩制”事業高質量發展的新篇章，為實現中華民族偉大復興作出更大的貢獻。

### 參考文獻

1. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》。
2. 第2/2009號法律-《維護國家安全法》。
3. 第8/2023號法律-修改第2/2009號法律《維護國家安全法》。