

中華人民共和國澳門特別行政區  
Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China

# 澳門警學

Revista das Ciências Policiais de Macau

第四期 | 國家安全法研究特刊 | 2023年9月

ISSN 2789-9942



澳門保安部隊及保安部門

Forças e Serviços de Segurança de Macau



# 澳門警學

第四期 國家安全法研究特刊  
2023年9月

名譽總編：黃少澤

總編：張玉英

主編：黃子暉

責任編輯：張國華 林壘立

編輯委員（按姓氏筆劃排列）：

石靈峰 李志輝 林曉帆 孫錦輝 張健欣  
黃家媛 黃敏盈 黃偉源 華麗梅

美術設計與排版：黃詠龍

校對（按姓氏筆劃排列）：

余美雪 金喆萃 林曉彤 區妙雲 梁金玉  
馮建文 鄧天智 蔡漢斌 盧羨男 霍樹有

文章內容純屬作者個人意見，  
本刊不承擔任何責任。  
未經本刊同意，  
禁止轉載本刊內任何文章。



本期《澳門警學》

## 目錄

編者按 .....	(3)
-----------	-----

### 論文

“一國兩制”與國家安全 .....	駱偉建 (7)
略論澳門“新國安法”的三大立法特徵 .....	趙國強 (16)
勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪解析 .....	黃風 (28)
築牢澳門特區維護國家安全法律體系 .....	黃顯輝 (38)
論澳門特別行政區的總體國家安全觀 .....	邱庭彪 (43)
總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想 .....	王禹 (49)
論澳門《維護國家安全法》中引入“保護管轄原則” 與《區際刑事司法互助協議》銜接的重要性 .....	陳華強 (55)
港澳國安法罪狀和執行機制之比較和思考 .....	李煥江 (75)
從國際法和比較法角度看《香港國安法》 .....	趙雲 (92)
總體國家安全觀下澳門維護國家安全立法研究 .....	李洪江 (101)
新時代中國的反間諜法律制度研究 .....	施鵬鵬、王晨辰 (111)
美國“大”國家安全法模式： 關於美國國家安全框架性立法的初步分析 .....	江照信 (121)

### 附錄

第 8/2023 號法律 – 修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》 .....	(141)
第 79/2023 號行政長官批示 – 重新公佈第 2/2009 號法律《維護國家安全法》全文及《刑事訴訟法典》 第一條 .....	(154)

## 編者按

當前，國際形勢波譎雲詭，地緣政治動盪不穩，國家及地區安全風險與日俱增。在新的時代背景下，澳門特區政府審時度勢，按照總體國家安全觀要求，積極履行維護國家安全的憲制責任，不斷完善維護國家安全的法律制度，與廣大澳門居民齊心協力，今年順利完成修改《維護國家安全法》。第 8/2023 號法律《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉》自 2023 年 5 月 30 日起正式生效。

修改《維護國家安全法》是澳門特區健全維護國家安全法律制度和執行機制的一項重要舉措，對於全面準確貫徹“一國兩制”方針，更好維護國家主權、安全、發展利益，保持澳門長期繁榮穩定，保障廣大澳門居民根本利益具有重要意義。

為配合國安新法推行和特區政府施政，《澳門警學》編委會專門籌劃了 2023 年第四期國家安全法研究特刊，邀請內地、香港和本澳學識卓著的法律專家學者，撰寫有關國家安全法制研究的學術文章，輯錄於本期特刊。

特刊諸文作者從“一國兩制”與國家安全、總體國家安全觀、維護國家安全的重大意義、新修訂的澳門《維護國家安全法》主要特徵及重點內容、國家安全法比較研究等不同角度闡述真知灼見，分享研究成果，必有助於國家安全法研究與實踐的進一步深入。

本刊編委會由衷感謝各位作者應邀賜稿，特別感謝保安司黃少澤司長閣下在百忙之中諄諄指導特刊的籌劃及編輯工作。未來，編委會將繼續秉持辦刊宗旨，與廣大作者及讀者一起，共同推動學術研究，支持警務理論與實踐相結合，全力維護社會和諧繁榮，為“一國兩制”事業在澳門行穩致遠作出積極貢獻。



---

---

# 論 文

---

---



# “一國兩制”與國家安全

駱偉建\*

## 摘要：

首先，論述了“一國兩制”方針的最高原則的內涵和地位，以及必要性和重要性。要維護和落實最高原則必須履行憲制責任，制定和完善維護國家安全法。其次，分析了澳門制定維護國家安全法的三個主要特點，即反映居民支持立法的民意；借鑑香港立法的經驗；科學規範和平衡國家安全與居民權利之間的關係。最後，總結澳門修改和完善維護國家安全法的成果，體現在法律規範更加全面、更加精準、更加有效三個方面。通過立法、執法、守法的結合，維護好國家安全，保障“一國兩制”行穩致遠。

**關鍵詞：**一國兩制 最高原則 憲制責任 國家安全

2009年，澳門制定了《維護國家安全法》，經過十多年的實施，根據國家安全形勢的發展，以及澳門社會情況的變化，為落實總體國家安全觀，切實維護國家安全和澳門的長治久安，2022年進行了《維護國家安全法》的修改。2023年5月18日立法會審議通過了《修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉》法案。

## 一、澳門維護國家安全法是“一國兩制”最高原則的保障

國家主席習近平在慶祝香港特區成立二十五周年大會的講話中指出，“‘一國兩制’方針是一個完整的體系。維護國家主權、安全、發展利益是‘一國兩制’方針的最高原則，在這個前提下，香港、澳門保持原有的資本主義制度長期不變，享有高度自治權<sup>1</sup>。”這個精闢的論斷是制定和完善澳門維護國家安全法的指引並須加以具體落實。

### （一）“一國兩制”最高原則的內涵和意義

#### 1. “一國兩制”最高原則的基本內涵

維護國家主權、安全和發展利益的最高原則，其內涵由三個內容和三個關鍵詞語組成，即國家主權、國家安全、國家發展利益。

第一，國家主權是“一國兩制”的核心。鄧小平先生指出，“一國兩制”的核心是主權和統一。國家的主權、國家的安全要始終放在第一位<sup>2</sup>。所以，主權問題不能討論，中國一定要恢復對港澳行使主權。國家不能行使主權，人民就不能當家作主，不能獨立自主地制定國家發展的政策，處理國家的內外事務。一旦喪失了國家的主權，必然被外國奴役宰割，淪為外國的附庸。

\* 駱偉建，澳門大學法學院教授，法學博士。主要從事憲法、基本法和“一國兩制”理論的研究。

1. 習近平在慶祝香港回歸祖國25周年大會上的講話，新華社，2022年7月1日。

2. 《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，第221頁、第348頁。

第二，國家發展是“一國兩制”的戰略目的。國家恢復對港澳行使主權就是將港澳融入國家發展，發揮港澳的優勢，服務於實現國家現代化強國的戰略。而建設社會主義現代化強國是一百多年來中華民族的共同心願。沒有國家的發展，也就沒有了人民的幸福生活。

第三，國家安全是“一國兩制”的保障。國家主權的行使和國家目標的實現，需要由國家安全來保障。沒有國家安全，國家主權就會受到破壞，國家發展也就無從談起，人民也不能安居樂業。

所以，主權、安全和發展利益三者是一個整體，缺一不可。同時，又是互相依存，互相促進。國家主權和發展利益靠國家安全保駕護航，國家強盛了，綜合國力提升了，為國家安全提供了堅實基礎。

## 2. “一國兩制”最高原則的地位和作用

第一，在“一國兩制”的完整體系中，維護國家主權、安全和發展利益的最高原則具有基礎性、決定性的地位和作用，其他如保留原有制度、享有高度自治等政策受制於和服務於這個最高原則。換言之，只有有利於維護這個最高原則，特區才能保留原有制度，享有高度自治等政策。

第二，在“一國兩制”完整體系中，維護國家主權、安全和發展利益的最高原則是一條底線和紅線，絕對不能觸碰，它是“一國兩制”事業的生命線。突破這個最高原則或者動搖、破壞這個最高原則，“一國兩制”就會失敗。所以，要想“一國兩制”成功，就要堅持這個最高原則不動搖。

### (二) “一國兩制”最高原則的必然性和重要性

#### 1. “一國兩制”最高原則的必然性

為什麼維護國家主權、安全和發展利益是“一國兩制”的最高原則呢？這是由“一國”與“兩制”關係決定。

第一，“一國”是“兩制”基礎，“兩制”是“一國”的派生，並存在“一國”之中。沒有“一國”，也就沒有“兩制”。“一國”的根紮得越深，“兩制”的枝葉就更茂盛。堅持“一國”之本，就要維護國家安全。國家安全與國家生存和發展不可分。國家的實質要素之一就是領土完整、主權統一。這是一個國家安全的最重要的內容。一個國家領土分裂，這個國家就消亡。一個國家主權不能行使，這個國家就不獨立。沒有領土、沒有主權，其就不成為國家。喪失了領土和主權也就失去了國家生存和發展的基本條件。換言之，維護國家的安全，也就保障了國家生存和發展。

第二，國家安全是“一國兩制”的保障。“一國”是根本，“一國”是“兩制”的基礎和前提，為了實現國家的統一，才根據港澳的實際情況，實行兩種不同的社會制度。損害和動搖了“一國”的基礎，“兩制”既沒有存在的必要，也失去了立錐之地。因此，從“一國兩制”的全局看，維護國家的安全，夯實“一國”的基礎，才是“兩制”長期不變的保障。國家安全受到威脅，“一國兩制”也就受到破壞。“一國兩制”是

一個系統，國家安全是“一國兩制”系統中重要一環，不可或缺。所以，“一國兩制”系統的邏輯要求必須維護國家的安全。

## 2. “一國兩制”最高原則的重要性

維護國家安全，與“一國兩制”的宗旨，與國家復興的命運，與特區的繁榮穩定，與居民的幸福生活密不可分。

第一，國家安全是實現中華民族復興偉業的保障。中國的近代歷史讓中國人民對國家安全的重要性有更加深切的認識。鴉片戰爭後，中國逐步淪為半殖民地的國家，喪權辱國，流離顛沛，民不聊生，有着切膚之痛。仁人志士為國家的獨立、富強，前仆後繼地努力奮鬥。振興中華和民族復興是全體中國人民的願望，也是必須要完成的歷史使命。唯有實現這個目標，中華民族才能真正地立於世界民族之林，才能得到世界其他民族的平等對待。但是，如果國家安全得不到保障，我們不可能和平地建設自己的國家，不可能完成國家現代化的建設，中華民族仍然面臨任人欺負、任人宰割的險境。因此，從國家的發展戰略和全局看，一方面維護國家安全是實現中華民族復興的必要之舉。另一方面國家安全為國家發展建設創造了條件，國家興旺發達，進而也為特區發展提供機遇和條件，成為特區的堅強後盾。特區的前途與國家的命運是聯繫在一起的，特區的發展離不開國家的支持。從澳門的實踐看，回歸 20 年，澳門各方面取得了很大的發展，經濟成就舉世矚目，民生改善令人羨慕。這一切與中央政府對澳門的優惠政策、區域合作、拓展空間有關，正是國家作為特區堅強後盾的最好詮釋。

第二，國家安全有利於保障特區的社會穩定。國家安全與社會穩定密不可分，危害國家安全的行為和活動必然是破壞法律秩序和社會秩序。事實證明，近年來“反中亂港”勢力正是通過破壞特區社會秩序達到危害國家安全的目的。為了實現他們的主張，肆意破壞公共秩序，破壞生產、生活秩序，打砸燒公私財物，傷害他人的生命和健康，搞得社會人心惶惶，社會治安惡化，直接影響經濟發展。反觀澳門，2009 年澳門制定了《維護國家安全法》，禁止危害國家安全的行為和活動，禁止外國的團體在特區從事危害國家的安全，禁止特區的團體與外國的團體聯繫危害國家的安全，有助防止社會動亂的發生，維護良好的社會秩序，形成穩定的社會環境，為發展社會經濟提供了良好的條件，外來投資不斷增加，工商業者對澳門發展充滿信心。而經濟的發展又為改善民生創造了堅實的物質基礎，在人均收入、充分就業、免費教育和醫療、養老保障、住房等方面的水平有了很大的提升。說明國家安全、社會穩定、經濟發展、民生改善四者之間是互相依存、互相促進的關係。

### （三）“一國兩制”最高原則與憲制責任

因為國家安全是“一國兩制”最高原則的內容和要求，也是“一國兩制”的有機組成部分，必須站在“一國兩制”的全局認識國家安全的重要性。所以，實行“一國兩制”就要維護國家安全，而維護國家安全就是不可推卸的憲制責任。需要用“一國兩制”的系統思維認識維護國家安全的憲制責任，通過履行憲制責任，制定和完善維護國家安全法。

第一，根據國家安全是全國性事務，自然決定了維護國家安全是中央和特區的共同責任。中央代表國家，有責任維護國家的領土完整和主權的統一。特區作為國家的一部分，一個地方政府也有責任維護國家的安全。如何履行維護國家安全的責任？當然有很多工作需要做，立法只是其中之一的措施。既然國家安全是全國性事務，國家有責任維護國家安全，中央必然有權從國家層面制定維護國家安全方面的法律。

第二，考慮到“一國兩制”的需要，中央通過《基本法》授權特區也可制定維護國家安全的法律，從而履行特區的相應責任。澳門特區依法履行責任，2009年制定了《維護國家安全法》，2022年又對《維護國家安全法》進行了修改，正是通過《維護國家安全法》落實和保障了“一國兩制”的最高原則。

## 二、澳門制定《維護國家安全法》的主要特點

落實“一國兩制”的最高原則，就要建立相應的維護國家安全的制度和機制，制定維護國家安全法是其中一項重要的工作。澳門制定《維護國家安全法》有三個主要特點。

### （一）反映民意

2008年，何厚鏞先生在啟動《維護國家安全法》的諮詢工作時向澳門社會說明時強調：第一，自行立法維護國家安全，是特區全面貫徹落實《澳門基本法》的必要舉措，亦是特區政府理所當然、責無旁貸的憲制責任。第二，國家的穩定安全、繁榮富強，是澳門賴以保持穩定，持續發展的必要前提；大家亦正確認識到，維護國家安全是特區政府和廣大澳人共同的神聖使命。第三，特區政府也嚴格確保《澳門基本法》所規定的居民基本權利和自由，包括言論、新聞、出版等自由得到充分的保障。故此，草案的條文內容一方面完全對照和符合《基本法》第23條的規定，另一方面又確保在維護國家安全和保障居民基本權利和自由之間，取得適當的平衡<sup>3</sup>。以上提出的國家安全與憲制責任；國家安全與特區穩定發展；國家安全與居民權利自由的三個關係非常重要，澳門居民正是對這三個關係有比較正確的認識，使得在國家安全立法時和國家安全執法中得到居民的支持，並取得成效。2008年澳門特區在制定《維護國家安全法》的諮詢期內，特區政府透過各種渠道和途徑，收到共784份意見，當中657份屬個人及127份屬團體所提供的意見。個人意見中，贊成立法的有570份（佔86.76%），反對的有17份（佔2.59%），未表達傾向性意見的有70份（佔10.65%）；團體意見中，贊成立法的有123份（佔96.85%），反對的有3份（佔2.36%），未表達意向性意見的有1份（佔0.79%）<sup>4</sup>。

在2022年修改《維護國家安全法》時，特區政府向居民說明，現行《維護國家安全法》是一部僅限於維護政治、軍事和國土這些傳統意義安全的法律，唯有因應全球安全發展趨勢，及時修法予以完善，才能落實總體國家安全觀，才能讓澳門特別行政區有效地應對今後國內外的安全形勢變化，切實維護國家總體安全和澳門社會長治久安，從而更好地守護廣大居民的福祉。並強調，只有積極貫徹落實“總體國家安全觀”，才能強化維護國家安全的憲制責任，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、發展利益，以及澳門社會持續繁榮穩定。在修法的諮詢期，收集了5,937份意見和建議，整理出111,049條意見，同意的佔93.37%，不同意的僅為0.40%，顯示修改法律獲得普遍的支持<sup>5</sup>。因此，澳門《維護國家安全法》是有堅實的民意基礎。

---

3. 何厚鏞：《維護國家安全法》公開諮詢會上的講話，2008年10月22日。

4. 澳門特別行政區政府：《〈維護國家安全法〉草案諮詢總結報告》，2008年12月17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》，2022年11月7日。

## （二）借鑑經驗

二十多年來，由於各種原因，主要是反中亂港勢力的作祟，香港特區沒有完成維護國家安全的立法，造成了“一國兩制”系統的一個嚴重和致命的漏洞。如果不堵住漏洞，國家治理系統和“一國兩制”制度系統將崩潰。最終的結果是“一國兩制”系統中各個方面，國家利益和特區利益，包括每一個個人的利益均將受到影響和損害。我們是命運共同體，如同坐一條船，船有漏洞，不能夠及時補好，船沉了，船上的人都會遭殃，沒有人可以置身度外。事實已經清楚說明這種危險已經存在，近年來，“港獨”勢力猖獗，意圖分裂國家，對抗中央的管治，顛覆合法政權，勾結外部勢力，從事危害國家安全的活動。防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動有迫切性和必要性。全國人民代表大會授權全國人大常委會從國家層面制定香港維護國家安全法就是履行憲制責任，在維護國家安全方面建立有法可依，執法必嚴，違法必究的法律制度和執行機制，以堵塞漏洞。香港維護國家安全法的實施，取得了由亂到治的效果。澳門特區吸取香港的教訓，借鑑全國人大常委會制定香港維護國家安全法的經驗，及時修改澳門維護國家安全法。根據總體國家安全觀，針對國家安全的新情況，對原有的規定作出一些修改，如，將“顛覆中央人民政府罪”改為“顛覆國家政權罪”，並補充了一些新的規定，如增加“教唆和支持叛亂罪”，使國家安全法更加完善，更好地發揮維護國家安全的作用。

## （三）科學規範

要達到有效維護國家安全的目的，必須確保澳門《維護國家安全法》更加全面和科學。在維護國家安全時，法律是防範、制止和懲治危害國家安全的犯罪行為的十分重要的手段。法律的作用是，一方面通過行為規範明確什麼行為可為，什麼行為不可為，達到防範法律禁止的行為發生，避免損害他人、社會和國家受法律保護的利益。另一方面對違反法律的行為進行強制，給予相應的懲罰，維護法律的秩序。法律還具有三個顯著的特點：一是規範性，十分明確可以做什麼，不能做什麼，一清二楚。二是公開性，法律公諸於眾，人人知曉，明瞭行為的後果。三是強制性，違反法律必須承擔後果，司法機關必依法追究責任，予以處罰。法治施行的要求是：有法可依，執法必嚴，違法必究。確立行為規範，有了判斷行為標準，做到懲治有度，護法有效。這一切的前提就是要制定法律。

第一，法律要準確地體現防範、制止和懲治危害國家安全的要求。在澳門制定《維護國家安全法》的時候，有意見反對懲罰預備犯罪的行為。但是，叛國、分裂國家、顛覆國家政權的行為，一定有預備犯罪的行為，如不能及時制止和懲治，只能等待實施時，造成危害後果才可以制止和懲治，無法達到防範危害國家安全的行為發生。所以，澳門《維護國家安全法》明確規定處罰犯罪預備行為，防止對國家安全造成嚴重的危害。在香港“反中亂港”的動亂中，我們看到的一些現象，如舉牌請求美軍進入香港，實質是引進外國軍事力量干預，存在與外國勢力勾結，意圖促進或引發針對國家的戰爭或武裝行動。為防止外部政治勢力對國家安全的危害，澳門《維護國家安全法》規定，對串通外國政府、組織、團體或其人員危害國家安全的犯罪行為給予懲罰。再如，公開主張和實施“港獨”等分裂國家的行為，並揮動外國的國旗，用非法或其他嚴重手段，如侵犯他人生命，破壞交通運輸、公共設施等，試圖將國家領土的一部分從國家主權分離出去或從屬於外國主權者，澳門《維護國家安全法》對此類分裂國家的行為也明確規定懲罰。再如，有人公然，即在公共場合，直接，即明白無誤地鼓吹叛國、分裂國家、顛覆合法政權，澳門《維護國家安全法》也明確對從事煽動叛亂的行為給予懲罰。因為言論自由不是絕對，不是沒

有限制的，言論的內容違反法律規定，言論的形式是公然和直接，主觀上又是故意，明知故犯，就要受到法律的禁止。只有嚴格的法律規範，才能達到維護國家安全的目的。

第二，法律既要達到防範、制止和懲治的目的，又要保護居民依法享有的權利和自由，在權利自由和國家安全之間取得平衡。澳門在制定《維護國家安全法》時，比較好地處理兩者之間的關係。如，在言論自由問題上，有人擔心禍從口出，言論自由沒有保障。所以，在立法時明確煽動叛亂的犯罪要件是，首先明確言論的內容是法律禁止的，如叛國、分裂國家、顛覆合法政權；言論的表達方式是公開和直接的；言論的表達是故意，包括期望、放任危害國家安全的後果發生，符合這三個條件的言論就要禁止。反之，言論是自由的。在新聞自由的問題上，有人擔心因採訪和報導觸犯洩露國家機密罪。所以，在立法時明確，只有採取竊取、刺探、收買的行為構成犯罪，只有洩露國家機密的人需要負上刑事責任，新聞報導不受限制。

正是法律作出了比較精準的規範，居民清楚知道哪些可為、哪些不可為，至今澳門還沒有發生一起違反國家安全法的刑事犯罪案件和受到法律懲罰。科學規範，才能行之有效地維護國家安全。

### 三、澳門完善維護國家安全法的主要成果

在法治社會下，維護國家安全就要有完善的法律和制度。法律是有效的手段，制度是穩定的依靠。經過實踐的檢驗，行之有效的法律和制度要堅持，出現的缺漏要及時補上，不完善的要修改。總之，法律也要隨着社會的發展而完善。在澳門特區，2009年完成了維護國家安全的本地立法，2018年特區政府成立了統籌和協調執行澳門維護國家安全事務的委員會。2019年修改《司法組織綱要法》，規定中國籍法官和檢察官處理危害國家安全的犯罪案件。2020年修改了《司法警察局組織及運作》的行政法規，加強了執法人員的隊伍和執法能力。但是，借鑑《香港國安法》的經驗，從澳門維護國家安全面臨的新情況和新挑戰，從居安思危，符合澳門實際情況的角度出發，《維護國家安全法》仍有完善的空間。根據澳門社會所面臨的國家安全形勢的變化，2022年對澳門《維護國家安全法》進行修改，本次修法主要圍繞明確國家安全法的定位、完善相關刑法規定、訂立專屬程序規定、加強防範外部干涉、保障居民合法權益五大方面進行，使到維護國家安全法更加完善。這次修法的成果，可用全面、精準、有效六個字來概括。

#### （一）法律規範更加全面

針對原有法律中的不足，進行補充規定。如：第一，根據國家安全出現的現實危險，尤其是香港出現的一些青少年在他人教唆和支持下參與騷亂、暴動的情況，補充了相關的內容。在修改第2/2009號法律《維護國家安全法》中增加第三-A條規定，“教唆或支持叛亂”罪，對直接參加叛亂的行為要懲罰，對教唆和支持他人參與叛亂的行為，也要懲罰。絕不允許教唆和支持叛亂者躲在幕後，而逃避法律的懲罰。對教唆和支持的行為作了補充性的具體規定，一是，凡公開或私下勸說、慫恿、利誘或威脅等方法以引起他人實施犯罪，即構成教唆叛亂。二是，凡意圖幫助或協助他人實施犯罪，而給予支援，尤其是提供物質、情報或其他方式的支援；提供或收集資金、經濟資源和任何類型的財產，以及可轉化為資金的產品或權利者，即構成支持叛亂。

第二，根據國家安全出現的新情況，港澳內部的某些政治勢力總想以外國和境外勢力做靠山，裏應外合搞動亂。外國和境外的勢力也總想通過代理人進行顏色革命，意圖推翻合法政權，分裂國家。所以，為了有效防範和打擊兩股勢力合流，必須明確禁止勾結外國和境外勢力危害國家安全的行為。參考《香港國安法》，修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第五 -A 條明確規定，下列四種情況屬於勾結外國或境外勢力危害國家安全的行為加以懲罰。一是非法擾亂國家中央政權機構制定和執行法律、政策；二是操控、破壞澳門特別行政區的選舉；三是對國家和澳門特別行政區進行制裁、封鎖或者採取其他敵對的行為；四是用任何非法方式引發澳門居民對中央政府的仇恨或可能造成的嚴重後果。

## （二）法律規範更加準確

針對原有法律規範的不周延，進行精準調整。如：第一，對原有法律中的顛覆罪的修改，就是為了規範的準確性。修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第三條，將“顛覆中央人民政府”罪改為“顛覆國家政權”罪，是基於中央人民政府只是國家政權的一個組成部分，並不能包括組成國家政權的其他國家機關，如，最高國家權力機關的全國人民代表大會。而採用“國家政權”替代“中央人民政府”的表述更加精準，只要針對國家政權機關，不論是哪個具體機關，均構成顛覆國家政權罪。

第二，對顛覆國家政權的行為，除了保留現行規定禁止推翻中央政權機關或限制中央政權機關行使職權外，參考《香港國安法》，修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第三條增加禁止推翻、破壞《中華人民共和國憲法》所確立的中華人民共和國根本制度的行為的規定。因為國家的根本制度是國家憲法保護的重要制度，也是“一國”的基礎，“兩制”中的主體制度，更是國家政權賴以存在的制度基礎，絕對不能允許以港澳實行資本主義制度為由，破壞國家實行社會主義的根本制度，否則就是違背了“一國兩制”的最高原則。所以，禁止破壞國家根本制度的行為是完全必要的，是國家安全法應該包括的內容。

## （三）法律規範更加有效

針對原有法律中缺乏有效的機制、程序和手段，不利於及時預防、制止、懲治危害國家安全的行為，增加了相應的規定，保障法律實施更加有效。如，設立專門負責機構；明確中央人民政府的國家安全事務顧問及國家安全技術顧問的職責；加強刑事警察機關的職權；培養居民的國家安全意識，築牢國家安全的社會基礎。

第一，設立執法機構。徒法不能自行，有了法律就要建立執法的機制。一是，設立專門負責機構。要做到執法必嚴，應該有負責執法的專職機構。由於危害國家安全的犯罪行為與其他普通刑事犯罪行為有所不同，其犯罪的手段、危害性有其特點，再加上國家安全不僅限於打擊刑事犯罪，還涉及到國家安全的其他方面，具有綜合性。所以，設立專職機構應對有必要性。法律規定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，履行憲制責任，行使預防、調查及遏制危害國家安全犯罪，開展維護國家安全事務的管理，向居民提供諮詢、教育，提高國家安全及守法意識等職權。

二是，明確中央人民政府的國家安全事務顧問及國家安全技術顧問，履行中央人民政府賦予的職責。維護國家安全是治國理政的重要內容，是保證國家實現社會主義現代化強國的一項重要任務，事關國家的主權，安全和發展利益。國家安全是全國性的事務，中央有憲制的責任維護國家的安全。而澳門作為中華人民共和國的一個特別行政區，理所當然應在中央領導和支持下承擔維護國家安全的憲制責任。從而決定了中央和特區必須緊密配合，共同做好維護國家安全的工作。中央和特區共同維護國家安全，需要有一套完善的機制。澳門維護國家安全委員會是全權負責涉及國家安全事務的領導和決策機構，也是連接中央和特區處理國家安全事務的中樞機構。所以，在澳門維護國家安全委員會中安排中央駐澳門代表機構的主要負責人和其他人員擔任顧問，既有利於中央和特區之間的溝通，也有利於中央和特區互相支持和配合。設立事務顧問和技術顧問更是中央管治權與特區自治權有機結合的體現。事務顧問的職責是，監督、協調、支持澳門特區開展維護國家安全的工作，技術顧問職責是協助事務顧問工作，並就澳門維護國家安全委員會辦公室履行職責提供意見。香港特區的實踐已經證明這個機制是非常有效的，可以充分發揮中央管治權與特區自治權在特區維護國家安全中的積極作用。

三是，明確司法警察局是專屬職權的刑事警察機關，有利於更好的獨立專業地開展工作。

第二，改善執法程序。一是，在原有法律規定的基礎上增加了偵查的手段。修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第十二-B 條規定，准用澳門其他法律，包括《廉政公署組織法》、《預防及遏制清洗黑錢犯罪》、《通信截取及保障法律制度》等，使到執法機關能夠更加有效地執法，防止和偵破危害國家安全的犯罪。

二是，增加了限制出境的措施。修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第十二-P 條規定，刑事警察機關申請法官命令，對犯罪嫌疑人作出限制出境的規定。堵住過往犯罪嫌疑人利用各種渠道逃離特區，避免法律制裁的情況再現。

三是，增加了履行義務要求。修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第十二-T 條規定，對澳門特區以外的組織和團體，在澳門從事活動者規定應履行的義務，按刑事警察機關的要求提供活動資料、財政收支等情況，防範外國和境外勢力滲透，危害國家安全。

以上執法機構和執法程序方面的修改，都是有利於提高執法的效率。

第三，加強國家安全的教育和守法意識。在原有法律規定的基礎上，增加了澳門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義務。對擔任法定選舉組織的成員或履行公職的人員，規定依法聲明和宣誓，擁護《基本法》，效忠國家和特別行政區。

維護國家安全人人有責，需要對居民進行國家安全教育，不斷提高認識。應該以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、科技、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。從而，增強特區居民維護國家安全的觀念，自覺地遵守國家安全法，進一步築牢澳門特區維護國家安全的社會基礎。

總之，只有法律健全，組織保障，執法有力，國家安全才能落實。只有做到立法、執法、守法相結合，全方位地維護國家安全，才能保障“一國兩制”行穩致遠。

**參考文獻：**

1. 《鄧小平文選（第三卷）》，北京：人民出版社，2001年。
2. 《習近平談治國理政（第四卷）》，北京：外文出版社，2022年。

# 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<sup>1</sup>”。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<sup>2</sup>”。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<sup>3</sup>。

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<sup>4</sup>。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<sup>5</sup>。此後幾年，特區立法會還陸續通過了《網絡安全法》<sup>6</sup>、《民防法律制度》<sup>7</sup>、《澳門特別行政區出入境管控、逗留及居留許可的法律制度》<sup>8</sup>、《通訊截取及保障法律制度》<sup>9</sup>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<sup>10</sup>。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<sup>11</sup>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<sup>12</sup>。

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、愛國愛澳同胞同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](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》。

# 勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪解析

黃風\*

## 摘要：

勾結罪所侵犯的主要法益是國家的外部安全和國際地位，並且有可能放大國家安全所受到的危害或者面臨的危險。把外部干預活動確定為犯罪的背景要件，通過懲治為外部干預提供幫助、配合、機會或口實的勾結或投靠行為，回擊危害中國國家安全的外部干預活動及其干預計劃，是比較恰當的立法技術。勾結罪屬於抽象危險犯罪，無論行為是否實際造成了危害結果，均認為對國家安全構成危險，無需分析危險是否達到足以導致危害結果發生的程度，無犯罪未遂與既遂之分。勾結罪是一種特定故意犯罪，特定故意的內容是區分勾結罪與分裂國家罪、顛覆政權罪的要素之一。不具有香港特別行政區永久性居民身份的人在香港以外實施勾結罪，刑事追訴不要求雙重可罰性條件。

**關鍵詞：**香港國安法 勾結罪 外部干預 背景要件 雙重可罰性

在《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》）第三章“罪行和處罰”當中，字數最多的條款當屬關於勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪（以下簡稱“勾結罪”）的第29條，如果對比其他國家刑事立法關於勾結罪或叛國罪的相關條款，《香港國安法》第29條在罪狀描述上算得上是較為具體和明確的條款，從立法技術上充分體現了現代刑法罪刑法定主義的確切性原則，注重犯罪構成設計的嚴謹性與科學性，並且認真借鑑了世界各國關於維護國家安全刑事立法的通行規則與有益經驗。對於這個四百餘字的條款，筆者想從以下幾個方面談一談個人的理解。

## 一、勾結罪侵犯的法益

一個國家的生存與安全需要從兩個方面得到保護，一方面需要維護國家內部的憲政秩序、政權穩定和領土完整，另一方面需要維護與其他國家間的和平共處、平等相待和互不侵犯；從這個意義上講，危害國家安全的犯罪可能表現為危害國家內部安全的犯罪和危害國家外部安全的犯罪。在一些國家的刑法典中，危害國家安全罪被劃分為兩大類，一類是危害國家內部安全罪，有時被稱為“內亂罪”，其中包括武裝叛亂罪、分裂國家罪、顛覆國家政權罪等，另一類是危害國家外部安全罪，經常被稱為“外患罪”，其中包括叛國罪、資敵罪、間諜罪等。例如，埃及《刑法典》第二編第一章為“危害國家外部安全的重罪和輕罪”，第二章為“危害國家內部安全的重罪和輕罪”<sup>1</sup>；德國《刑法典》分則第一章為“危害和平、叛亂、危害民主法治國家”，第二章為“叛國和外患”<sup>2</sup>；義大利《刑法典》第二編第一章“國事罪”第一節為“危害國家的國際地位的犯罪”，第二節為“危害國家內部制度的犯罪”<sup>3</sup>；韓國《刑法》第二編第一章為“內亂罪”，第二章為“外患罪”<sup>4</sup>。

\* 黃風，北京師範大學刑事法律科學研究院教授，法學碩士。研究方向：刑法學。

1. 陳志軍譯：《埃及刑法典》，北京：中國人民公安大學出版社，2011年。

2. 徐久生、莊敬華譯：《德國刑法典》，北京：中國方正出版社，2004年。

3. 黃風譯注：《最新義大利刑法典》，北京：法律出版社，2007年。

4. 葛曉娟譯：《大韓民國刑法與刑事訴訟法》，北京：中國人民大學出版社，2019年。

根據歐洲著名刑法學家弗朗切斯科·安托利塞伊 (Francesco Antolisei) 教授的觀點，危害國家安全犯罪所侵犯的法益是“與國家統一實體的生命相關的政治利益”，這種政治利益可以劃分為“國內政治利益”和“國際政治利益”，它們都關係到“國家得以生存和開展其活動的條件”。然而，“國家的國際政治利益和國內政治利益並不是截然分開的，因為這兩種利益有着如此緊密的內在聯繫，以致侵犯其中一種利益的犯罪不可能不侵犯另一種利益。”因而，危害國家的國際政治利益的外患罪“往往也侵害並且威脅着國家的國內政治利益，同樣，內亂罪也可能對國家與其他國家的關係造成不利的影響，從而侵害國家的國際政治利益<sup>5</sup>。”從刑事立法所保護的法益的角度講，上述國家賴以生存的政治利益受到相關國家的憲法、法律以及該國所締結或者加入的國際條約的保護，緊密維繫着國家主權、領土安全、憲政制度、國防安全、國際地位等國之基礎。

《香港國安法》第 29 條規定的勾結罪在一定範圍內涵蓋了叛國罪、資敵罪、竊取國家機密等犯罪行為，典型地表現出外患罪的主要特點，即：引狼入室，賣身投敵，背叛祖國；該犯罪所侵犯的主要法益是國家的外部安全和國際地位，也就是說，該犯罪是在借助、協助或者配合外部敵對勢力對國家主權、安全、統一和領土完整或者憲政制度實施侵害。在許多情況下，勾結罪有可能放大國家安全所受到的危害或者面臨的危險，使國家面臨外部勢力的強權干預、制裁封鎖、滋擾破壞或者武裝入侵等干預風險，削弱、損害國家的主權以及國際生存空間。正是考慮到勾結罪或者叛國罪侵害國家安全法益的嚴重危害性，中國內地《刑法》分則第一章“危害國家安全罪”首先列舉的就是勾結罪，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第 23 條以及《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第 23 條均要求將叛國行為列為立法禁止之首。

國家安全，無論涉及國家內部安全還是外部安全，不能簡單地等同於一般的公共利益，而是高於一般的公共利益，是一切公共利益和個人利益賴以存在的基礎與保障。相對於刑事立法所保護的其他法益，國家安全法益具有明顯的首要性，這種首要性得到世界各國法律制度以及國際法規範的共同確認。

《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條，在規定人人有自由發表意見的權利時，明確指出該權利的行使帶有“特殊的義務和責任”，各國法律可以為“保障國家安全或公共秩序”的需要對其加以限制。“在公約的共同標準之下，各國在言論自由的保障制度和措施方面存在着公約允許的不同做法。這是由各國的不同國情決定的。”“試圖使公約確立的言論自由的原則和標準在各國得到完全一致的實行幾乎是不可能的<sup>6</sup>。”發表言論的行為，一旦逾越國家安全的紅線，具備刑事立法所規定的危害國家安全罪的構成要件，即構成對自由表達權的褻瀆和濫用。任何個人均不得以言論自由等個人權利對抗法律對國家安全法益的特別保護，不得以個人權利行使為由為勾結外國或者境外勢力實施危害國家安全的行為開脫罪責。

## 二、勾結罪的背景要件

各國關於勾結罪或者叛國罪的刑事立法都對勾結、投靠的對象或者勾結、投靠的目的做出了明確的限定，即勾結、投靠的對象均應當是本國的敵對勢力，勾結、投靠的目的都應當是為了誘發、配合或者實施針對本國的敵對行為。例如，《澳大利亞聯邦刑法典》第 80.1 條將以下行為規定為叛國罪，即：在同

5. Francesco Antolisei, MANUALE DI DIRITTO PENALE – PARTE SPECIALE II, settima edizione aggiornata, a cura di Luigi Conti, Milano, DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE, 1977, p.913-914.

6. 陳澤憲主編：《〈公民權利與政治權利國際公約〉的批准與實施》，北京：中國社會科學出版社，2008 年，第 410 頁。

聯邦的戰爭期間，從事任何幫助或者意欲幫助敵人的行為；或者當某一國家或者組織正致力於反對澳大利亞國防部隊的武裝敵對活動時，從事任何幫助或者意欲幫助該國家或組織的行為<sup>7</sup>。《比利時刑法典》第118A條第一款規定：“任何人參與敵人實施的對法律制度或者法定組織的顛覆活動，在戰時動搖公民對國王或者國家的忠誠，或者任何人明知地為敵人的政策或者計劃服務的，處終身拘押<sup>8</sup>。”《荷蘭刑法典》第97條第一款規定：“為誘使國外勢力敵視本國或對本國發動戰爭而與該國外勢力相聯繫，或明知國外勢力有此意圖而為其提供支持、援助、或幫助其進行準備的，應判處終身監禁、20年以下監禁或第五類罰金<sup>9</sup>。”在這些關於勾結罪或者叛國罪的罪狀中，行為人所勾結、投靠的對象都具有“敵人”的身份，對於相關國家均表現出“敵對”、“敵視”的態度。

實際上，上述勾結、投靠所涉及的“敵對勢力”、“敵對行為”或者“敵對態度”通常是在勾結行為或者叛國行為實施之前就已經存在了，並且一直與勾結行為或者叛國行為的實施相伴隨，從一定意義上講，它們是勾結行為或者叛國行為成立的特定背景以及前提條件。犯罪的“背景要件”或者“前提條件”是現代犯罪構成理論的重要組成部分。不少刑法學家注意到：在許多犯罪形態中，對於侵害法益的特定行為來說，該行為是否具有刑法上的意義依賴於“該行為實施時所存在着的特定事實背景或者法律背景，這種事實背景或者法律背景應當先於行為本身而存在，或者應當伴隨該行為的實施而存在”，米蘭大學的喬治·馬里努奇 (Giorgio Marinucci) 教授、埃米利奧·多爾奇尼 (Emilio Dolcini) 教授和路易吉·加塔 (Luigi Gatta) 教授共同將其定義為“行為的前提條件”<sup>10</sup>。隨着“犯罪的前提條件”或者“背景要件”越來越成為現代犯罪構成理論研究的重點，在一些重要犯罪的罪狀表述中，“背景要件”成為了至關緊要的犯罪構成要素，例如，國際刑事法院《羅馬規約》第7條明確將“在廣泛或有系統地針對任何平民人口進行的攻擊中，在明知這一攻擊的情況下”確定為危害人類罪的背景要件，以此“要求相關的行為是某一政策的表現，也就是說，應當發生在實施或者執行某一國家或者某一組織的政治意圖的過程當中”<sup>11</sup>。正如國際刑法學教授、前南斯拉夫國際刑事法庭前任庭長安東尼奧·卡塞西 (Antonio Cassese) 先生所特別指出的，“為了構成對人類的攻擊，除了應當是特別嚴重的以外，有關犯罪不應當僅僅表現為孤立的事件，而應當構成一種比較廣泛的非法行為模式的一部分”<sup>12</sup>。

作為對國家外部安全的侵害，《香港國安法》第29條第一款第二分句規定的勾結罪要求存在特定的前提條件，即：在勾結行為實施時存在威脅國家安全的外部勢力及其對國家事務的各種干預活動或者干預計劃，例如，準備或者正在對我國發動戰爭、進行制裁、封鎖，準備或者正在採取其他損害我國憲政制度或內部事務的干預行動。在刑法理論上，這種前提條件可以被理解為犯罪的“背景要件”，結合勾結罪的行為特點，也可以被理解為勾結罪的“背景行為”或者“目標行為”，它正是勾結行為實施者所祈求、期盼並積極配合的外部干預行為。從這個意義上講，勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪中的“請求”、“串謀”、接受“指使、控制、資助或者其他形式的支援”的行為，不是簡單的“裏通外國”行為，而

7. 張旭、李海瑩等譯：《澳大利亞聯邦刑法典》，北京：北京大學出版社，2006年，第55頁。

8. 陳志軍譯：《比利時刑法典》，北京：中國政法大學出版社，2015年，第43頁。

9. 于志剛、龔馨譯：《荷蘭刑法典》，北京：中國方正出版社，2007年，第70頁。

10. Giorgio Marinucci, Emilio Dolcini, Gian Luigi Gatta, MANUALE DI DIRITTO PENALE – PARTE GENERALE, settima edizione, Milano, Giuffrè Editore, 2018, p.223.

11. Giorgio Lattanzi e Vito Monetti, LA CORTE PENALE INTERNAZIONALE, Milano, Giuffrè Editore, 2006, p.601-602.

12. Antonio Cassese, LINEAMENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE PENALE – I. Diritto sostanziale, Bologna, il Mulino, 2005, p.81.

是外國或者境外敵對勢力對香港特別行政區或者中華人民共和國開展非法干預活動的聯接行為和配合行為，構成外國或者境外敵對勢力干預活動或者干預計劃的組成部分和表現形態之一。

應對危害國家安全的外部干預是各國維護國家安全立法的重要目的之一。2020年5月28日通過的《全國人民代表大會關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（以下簡稱“5.28決定”）明確要求切實防範、制止和懲治“外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動”。從刑事立法的角度講，對危害國家安全的外部干預的預防、制止和懲治需要採取有理、有利、有節的立法技術，在罪狀設計上，既要穩準狠地打擊現行的干預活動，又要考慮到刑事司法管轄範圍的限度，注意到刑事制裁手段與外交制裁手段及國際政治鬥爭手段的區別，因而，不必機械地設置一個“干預罪”的罪名，比較恰當的方式是：把外部干預活動確定為某一犯罪的背景要件，通過懲治為外部干預行為提供幫助、配合、機會或口實的勾結行為或者投靠行為，回擊外國或者境外敵對勢力危害中國國家安全的干預活動及其干預計劃。

在刑事法律的意義上，對中國國家安全構成危害的“外部干預活動”是有着特定含義的，並非所有對中國事務的批評和反對表示都構成上述“外部干預”，《香港國安法》第29條遵循“5.28決定”的要求，借鑑現代刑事立法的關於“背景要件”的立法技術，將可能對國家安全造成侵害的外國或者境外勢力的干預活動歸納為以下五種，並將其確定為勾結罪的背景要件，它們分別是：（一）對中華人民共和國發動戰爭，或者以武力或者武力相威脅，對中華人民共和國主權、統一和領土完整造成嚴重危害；（二）對香港特別行政區政府或者中央人民政府制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果；（三）對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果；（四）對香港特別行政區或者中華人民共和國進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；（五）通過各種非法方式引發香港特別行政區居民對中央人民政府或者香港特別行政區政府的憎恨並可能造成嚴重後果。只要存在上述五種干預活動之一或者存在相關的干預活動計劃，即可認定勾結罪的背景要件已經具備。

《香港國安法》第29條所講的“外國機構、組織、人員”是指外國的任何官方機構、組織、人員，包括外交、領事機構及其所屬人員，或者受外國官方控制、支持的非官方組織、團體、實體及相關個人，無論是否處於香港特別行政區之內；所謂“境外機構、組織、人員”則是指除香港特別行政區以外的任何地區（包括中國台灣地區）的官方機構、組織、人員或者受官方控制、支持的組織、團體、實體及相關個人，也無論是否處於香港特別行政區之內。關於“外國或者境外機構、組織、人員”的概念在一些國家刑事立法關於勾結罪的罪狀中可以看到類似的表述，例如，《法國刑法典》第411—4條將“通謀”對象表述為“外國國家、外國企業或組織或者受外國控制之企業或組織、外國工作人員”<sup>13</sup>；《羅馬尼亞刑法典》第271條（叛國罪）將勾結的對象表述為“外國勢力或組織及其代理人”<sup>14</sup>；《埃及刑法典》第77條B將勾結的對象表述為“外國或者為其利益而工作的人”<sup>15</sup>。

13. 朱琳譯：《最新法國刑法典》，北京：法律出版社，2016年，第185頁。

14. 王秀梅、邱陵譯：《羅馬尼亞刑法典》，北京：中國人民公安大學出版社，2007年，第83頁。

15. 見注1。

### 三、勾結罪的行為要件

《香港國安法》第 29 條規定的勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪涵蓋兩種不同的罪狀形態，從犯罪構成的角度講，勾結罪的這兩種不同的罪狀形態有着各自的行為要件。

勾結罪的第一種形態是第 29 條第一款第一分句列舉的罪狀：“為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報”。《香港國安法》第 29 條第一款第一分句所規定的這一罪狀形態基本上與內地《刑法》第 111 條規定的罪狀相一致，它充實了勾結罪的內涵，更有利於實現“5.28 決定”所要求的切實預防、制止和懲治外國和境外勢力干預香港特別行政區事務的活動的要求。任何個人，無論是香港特別行政區永久性居民，還是特別行政區非永久性居民，或者職業情報人員，一旦實施上述行為，均被認為是對中華人民共和國的國家安全造成危害或者損害風險。從一定意義上講，上述罪狀把一部分刺探國家秘密或情報的間諜活動也納入到勾結罪的懲治範圍當中。

在甄別有關案件是否涉及“國家安全”和“國家秘密”問題上，根據《香港國安法》第 47 條的規定，香港特別行政區法院在審理案件時“應取得行政長官就該問題發出的證明書，上述證明書對法院有約束力”。2022 年 12 月 30 日全國人民代表大會常務委員會《關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第十四條和第四十七條的解釋》進一步明確：“如香港特別行政區法院沒有向行政長官提出並取得行政長官就該等問題發出的證明書，香港特別行政區維護國家安全委員會應當根據《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》第十四條的規定履行法定職責，對該等情況和問題作出相關判斷和決定。”相對於特區法院，香港特區國安委在涉國家安全問題上的判斷和決定具有更高的拘束力和最終執行力，香港特別行政區任何行政、立法、司法等機構和任何組織、個人均應當尊重並執行香港特別行政區維護國家安全委員會的決定<sup>16</sup>。

勾結罪的第二種形態是第 29 條第一款第二分句及隨後語句所列舉的罪狀：“請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施”。該罪狀的具體表現，一是向外國或者境外機構、組織、人員提出實施特定行為的請求；二是與外國或者境外機構、組織、人員進行串謀實施特定的行為；三是接受外國或境外機構、組織、人員的指使、控制、資助等其他形式的支援實施特定的行為。上述請求、串謀和接受指使或資助的勾結行為典型地表現出行為人對外國或者境外勢力的攀附投靠並且力圖促成、支持、協助、配合實施勾結罪的五種背景行為或目標行為之一的態度和立場。

《香港國安法》第 29 條規定的勾結罪，無論是第一款第一分句規定的罪狀形態，還是第一款第二分句規定的罪狀形態，有可能採用不同的行為方式加以實施，既可能採用秘密方式進行，例如：通過個別接觸、秘密商談的方式或者通過電訊、網絡、社交軟體的聯絡途徑，提交材料，接收指使、控制或資助，或者提出相關請求，也可能採用公開方式進行，例如：在境內或者境外舉行的公眾集會、演講、講座、會議上向外國或者境外勢力發出干預呼籲、要求，或者通過公開發表文章、接受公眾媒體採訪的做法洩露國家秘密，呼籲、要求外國或者境外勢力針對中華人民共和國或者香港特別行政區採取制裁、封

---

16. 黃風：《關於國家安全問題的最終審查權和決定權：一個比較的視角》，香港：《紫荊論壇》，2023 年 1-2 月號，第 23-24 頁。

鎖等干預行動。言論自由、表達自由、通訊自由、出版自由等個人權利的行使絲毫不能構成對《香港國安法》第 29 條所列舉的勾結行為的辯解與開脫理由。

《香港國安法》第 29 條規定的勾結罪還可能表現為單位犯罪，其表現形態既可能是某一法人或者非法人機構或組織的領導者、決策者，利用其領導或者決策地位，在特定的背景形勢下與外國或者境外機構、組織、人員進行串謀，向其提出請求，或者接受其資助或任何形式的援助，從事危害國家安全的活動，例如，某報社主編利用其主管地位，在其負責的期刊上組織刊發文章，呼籲、鼓動外國或者境外勢力對香港特別行政區或者中華人民共和國採取第 29 條第一款第二分句罪狀所列舉的任何敵對行動；相關的單位犯罪還可能表現為：某一法人或者非法人機構或組織的隸屬人員利用職務或者工作之便實施第 29 條列舉的勾結行為，該機構或者組織的領導者明知上述行為的存在而不採取任何約束和制止措施，例如，某銀行員工利用其工作的便利條件刺探受到外國制裁的香港或者內地官員在該銀行的帳戶資訊及交易情況，並非法向外國透露上述資訊，以圖實現外國對香港特別行政區或者中華人民共和國實施制裁的目的，而該銀行的領導者在明知存在上述活動的情況下，無視香港特別行政區或者內地的法律規定或者合規要求，對該員工的上述行為採取放任或者包庇態度。

《香港國安法》第 29 條規定的勾結罪，無論是第一款第一分句或是第二分句列舉的罪狀，均屬於危險犯罪，而且是抽象危險犯罪，也就是說，只要行為人實施了第 29 條第一款第一分句或者第二分句規定的行為，無論該行為是否實際造成了危害國家安全的結果，均認為對國家安全構成危險，並且無需分析這種危險是否達到可能導致危害結果實際發生的特定危險程度，也無需區分屬於犯罪未遂還是既遂。正如我們在前面已經論述過的，第 29 條第一款第二分句以及隨後語句所列舉的五種行為屬於勾結罪的“背景要件”或者“目標行為”，一般來說，它們主要是由作為勾結對象的外國或者境外勢力實施的行為，並且同樣表現為危害中國國家安全的風險，不要求所列舉的“目標行為”已造成實際危害結果，具體地講，不要求外國或者境外勢力對中華人民共和國實際發動了戰爭，對香港特別行政區的法律實施活動造成了實際危害結果，也不要求對香港特別行政區或者中華人民共和國實際採取了制裁、封鎖或者其他敵對行動，只要作為勾結對象的外國或者境外勢力實施了相關行為，包括準備行為，正在制定或者已經制定相關的行動計劃，即可認為相關的背景要件或者目標行為存在。第 29 條第一款第二分句以及隨後語句中（一）項所說的“嚴重危害”，（二）項、（三）項和（五）項所說的“可能造成嚴重後果”，應當理解為是對外部干預活動或者干預計劃危害中國國家安全風險嚴重程度的要求。

如果與外國或者境外機構、組織、人員進行串謀的行為，直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援的行為，是為了實施《香港國安法》規定的分裂國家罪或者顛覆國家政權罪而進行的，勾結活動則反映出行為人更為惡劣的主觀惡性，並且增加了危害國家安全行為的危害性，因而，勾結行為將構成分裂國家罪或者顛覆國家政權罪的加重情節，應當根據《香港國安法》第 30 條的規定，對於行為人按照分裂國家罪或者顛覆國家政權罪從重處罰。屬於分裂國家罪或者顛覆國家政權罪的加重情節的勾結行為並不要求存在《香港國安法》第 29 條第一款第二分句以及隨後語句罪狀所列舉的五種背景要件之一。但是，如果與勾結行為直接伴隨的是《香港國安法》第 29 條第一款第二分句以及隨後語句罪狀列舉的五種背景行為之一，行為人同時又實施了《香港國安法》規定的

分裂國家罪或者顛覆國家政權罪的行為，在此種情況下，則不排除針對該行為人的勾結行為和分裂國家行為或者顛覆國家政權行為實行數罪並罰的可能性。

### 四、勾結罪的主觀要件

勾結罪是一種故意犯罪，實施該犯罪行為的人是要借助外國或者境外勢力的干預活動，置國家主權、安全、統一和領土完整或者憲政制度於危險境地。此種主觀故意的心理狀態是由兩個基本要素組成的：意識要素和意志要素。

勾結罪主觀故意的意識要素是：對外國或者境外勢力採取干預行動可能性的認知。實施勾結行為的人意識到自己的行為有可能起到支持、協助、引發或者配合外國或者境外勢力對香港特別行政區或者中華人民共和國採取干預行動的作用與後果。為了承擔故意的責任，並不要求行為人一定要準確認識到相關犯罪的規範要素所具有的法律含義，只要具有“一種與普通人相匹配的認識就足夠了<sup>17</sup>”，也就是說，不要求行為人對勾結罪所涉及的“刺探”、“非法提供”、“涉及國家安全的國家秘密或者情報”、“串謀實施”、“指使、控制、資助”等概念的法律意義有準確認識和理解，只要行為人能像普通人那樣預見到自己行為可能發生的作用與後果就夠了。這種意識要素往往可以從行為人實施勾結行為時所處的環境、選擇的時機以及勾結的對象等客觀事實中反映出來並加以證明，比如，行為人選擇在香港特別行政區面臨危難的形勢下實施勾結行為；選擇在外部勢力正在或者準備對香港特別行政區或者中華人民共和國採取制裁、封鎖、顛覆等干預行動之際實施勾結行為；選擇對香港特別行政區或者中華人民共和國抱有敵視態度的外國或者境外機構、組織或者個人實施勾結行為等等。

勾結罪主觀故意的意志要素是：對發生外國或者境外勢力採取干預行動可能性的期盼，行為人希望自己的勾結行為能夠產生支持、協助、引發或者配合外國或者境外勢力對香港特別行政區或者中華人民共和國採取干預行動的作用。這種意志要素通常可以從行為人實施勾結行為時所採取的手段、方式以及實施行為的執着態度等事實和表現中反映出來並加以證明，比如，行為人在實施勾結行為時意願表達明確、堅定；行為人注意向外部勢力提供特別有利於實際採取干預行動的口實或機會；行為人在公開出版物上發表文章或者接受公眾媒體採訪時採用明確的言辭呼籲外部勢力採取干預行動，或者頻繁發出干預呼籲；行為人在受到警告後仍然繼續實施勾結行為等等。

勾結罪是一種特定故意犯罪，也就是說，行為人不僅有意地實施犯罪，而且其犯罪意圖和目的是特定的。喬瓦尼·菲安達卡 (Giovanni Fiandaca) 教授和恩佐·穆斯科 (Enzo Musco) 教授在其經典的《刑法總論》一書中解釋說：“特定故意表現為一種特殊目標或者特殊目的，進一步說，行為人應當是在追求這一特殊目標或者特殊目的的實現，但是，對於犯罪的成立而言，並不必須要求這一目標或者目的得以實際實現”<sup>18</sup>。勾結罪的行為人所追求的特殊目的是：鼓勵、引發或者配合外國或者境外勢力針對香港特別行政區或者中華人民共和國實施敵對行為，即：第 29 條第一款第二分句及隨後語句中（一）項至（五）項所列舉的“目標行為”之一，但不要求該“目標行為”的實際實現。從這個意義上講，行為人僅僅想達到與外國或者

---

17. Giovanni Fiandaca e Enzo Musco, DIRITTO PENALE – Parte generale, sesta edizione, Bologna, Zanichelli Editore, 2016, p.357.

18. 同注 17, 第 371 頁。

境外勢力進行串謀的目的是不夠的，還應當進一步希望和追求通過串謀實現危害中國國家安全的敵對行為或者計劃；但是，此種特定故意的成立並不要求所希望和追求的敵對行為或者計劃得到具體實現。

特定故意的內容也是區分此罪與彼罪的要素之一。《香港國安法》第 30 條規定：“為實施本法第二十條、第二十二條規定的犯罪，與外國或者境外機構、組織、人員串謀，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援的，依照本法第二十條、第二十二條的規定從重處罰。”根據這一規定，行為人在實施勾結行為時是具有追求實施第 29 條第一款第二分句及隨後語句所列舉的五種目標行為之一的特定故意，還是具有追求《香港國安法》第 20 條列舉的“旨在分裂國家、破壞國家統一”的特定故意或者第 22 條列舉的“旨在顛覆國家政權”的特定故意，對於是選擇適用第 29 條規定的罪名予以定罪，還是根據第 30 條的規定依照《香港國安法》第 20 條或者第 22 條規定的罪名予以定罪，具有十分重要的主觀心理狀態判斷的意義。

在香港特別行政區和澳門特別行政區，法律允許多元的文化、觀念、思潮和意識形態的存在，但是，中華人民共和國的主權、安全、統一和領土完整不容侵犯則應是每個普通人均當然有能力認識到的言行邊界或者不可逾越的紅線。在香港特別行政區和澳門特別行政區居住着來自各國各地、從事各行各業的人們，他們有着各自的職業目標和工作任務，在工作中可以各為其主，也可以考慮或者顧及各方面提出的“合規”要求，但是，維護中華人民共和國的主權、安全、統一和領土完整的法律則應當是每個人都必須遵守、不得無視或踐踏的基本規範，相對於來自其他方面的規範或者“合規”要求，上述法律具有至高無上的地位，任何圖謀和追求損害中國主權、安全、統一和領土完整的主觀心理狀態都屬於犯罪故意，都將受到法律的懲治。

## 五、勾結罪的行為主體

《香港國安法》第 29 條關於勾結罪的規定從兩個不同的角度預防、制止和懲治可能導致外患的情況，一方面是針對外國或者境外勢力的非法干預活動，另一方面是針對資敵、叛國、勾結行為，從全國人民代表大會“5.28 決定”所表達的立法目的來看，針對外國或者境外勢力的非法干預活動的刑事立法指向表現得更為明確和堅定。正是基於這樣的立法目的，《香港國安法》規定的勾結罪沒有對犯罪主體作出限定<sup>19</sup>，任何人，無論是香港永久性居民還是非永久性居民，無論是外國人還是香港永久性居民以外的其他人員，無論是自然人還是法人或者非法人組織，在一定條件下均有可能成為勾結罪的犯罪主體。

香港特別行政區的所有永久性居民均有義務忠誠香港特別行政區及其法律制度，《香港國安法》不僅對其具有屬地管轄的效力，同時也具有屬人管轄的效力，即使是在香港特別行政區以外的任何地方實施觸犯《香港國安法》的行為，香港永久性居民仍可能受到該法律的追究。《香港國安法》第 37 條將“在香港特別行政區成立的公司、團體等法人或者非法人組織”也列入此種屬人管轄的範圍以內，如果該法人或者非法人組織的所屬人員，包括其分支機構的所屬人員，在香港特別行政區以外，以該法人或者非法人組織的名

19. 有些國家的刑事立法將叛國罪與勾結罪結合在一起加以規定，將犯罪主體限定為本國公民，例如，匈牙利《刑法典》第 144 條第一款規定：“匈牙利公民為了危害匈牙利共和國的獨立、領土完整或者憲法秩序，與外國政府或者外國組織相互勾結，構成重罪，處 5 至 15 年監禁。”見陳志軍譯：《匈牙利刑法典》，北京：中國人民公安大學出版社，2008 年 5 月版，第 55 頁。德國《刑法典》第 100 條第一款規定：“在本法空間效力範圍內有住所的德國人，為了引起針對聯邦德國的戰爭或武裝行動，而與本法空間效力範圍外的政府、團體或機構或其間人建立或維持聯繫的，處 1 年以上自由刑。”見前注 2，第 61 頁。

義，利用該法人或者非法人組織的資源、平台，或者採用使得該法人或者非法人組織獲利的方式，實施《香港國安法》第 29 條規定的行為，該法人或者非法人組織則有可能因單位犯罪而承擔相應的法律責任。

根據《香港國安法》第 29 條第三款的規定，對於非法刺探、收買或者指使他人非法獲取涉及國家安全的國家秘密或者情報的外國或者境外機構、組織、人員，將以勾結罪共同犯罪人的名義予以定罪和處罰，即使上述外國或者境外機構、組織、人員屬於情報機構，或者是外國或者境外情報機構的代理人，從這個意義上講，《香港國安法》第 29 條第一款第一分句規定的勾結罪罪狀在一定程度上彌補了香港特別行政區在反間諜立法方面的缺失。對於與勾結罪行為人進行串謀或者指使、控制、資助或者以任何其他形式幫助勾結行為人共同實施《香港國安法》第 29 條第一款第二分句及隨後語句列舉的干預行為的外國或者境外機構、組織、人員，同樣以勾結罪共同犯罪人的名義予以定罪和處罰。《香港國安法》第 29 條第三款採用共同犯罪的立法技術，將代表外國或者境外勢力非法干預香港特別行政區事務的外國或者境外機構、組織和人員同樣確定為勾結罪的行為主體，這準確體現出全國人民代表大會“5.28 決定”的立法意圖。

不具有香港特別行政區永久性居民身份的人在香港特別行政區以外實施《香港國安法》第 29 條規定的勾結罪是否有可能受到刑事追究，對於這個問題，《香港國安法》第 38 條規定：“不具有香港特別行政區永久性居民身份的人在香港特別行政區以外針對香港特別行政區實施本法規定的犯罪的，適用本法。”需要特別注意的是，相對於中國內地《刑法》第 8 條的規定<sup>20</sup>，《香港國安法》第 38 條確定的保護管轄原則刪除了“但按照犯罪地的法律不受處罰的除外”這一雙重可罰性條件。同樣都是保護管轄原則，《香港國安法》第 38 條對雙重可罰性條件的排除是有着充分根據的。中國內地《刑法》第 8 條是將“中華人民共和國國家”和中國“公民”並列為保護管轄所涉及的受害對象，因此，如果外國人在外國針對中國公民個人實施侵犯行為，在某些情況下需要考慮雙重可罰性條件，也就是說，有關行為是否在行為地國家同樣應受處罰，例如：非法拘禁行為，侮辱、誹謗行為、強迫勞動行為、重婚行為、安樂死行為等。但是，如果侵害行為針對的是國家安全和其他重大國家利益，對雙重可罰性條件的考慮則是不必要的：一個國家的主權、安全和政治利益往往具有專屬性，對這類法益的保護不以行為地法律是否處罰相關的侵害行為為條件，即使行為地國家對有關行為持放任態度，甚至持認可、支持的態度，也不影響受到侵害的國家依照本國刑事法律行使對該行為定罪處罰的權力。

從目前各國的立法通例看，在保護管轄問題上，各國刑法一般將對國家安全的保護與對公民個人的保護分別加以調整，使得對國家安全的保護更加具有主權性質，不受其他法域各種政治、社會、法律因素的影響；外國人在外國實施的危害國家安全行為，無論根據行為地法律是否應受處罰，受到侵害的國家均可對其適用本國刑法予以處罰，不要求具備雙重可罰性條件。例如，《德國刑法典》第 5 條規定：無論行為地法律如何規定，德國刑法適用於在國外實施的叛亂罪、叛國罪及外患罪<sup>21</sup>。《丹麥刑法典》第 8 條規定：對於發生在丹麥領域外“危害丹麥國家獨立與安全，破壞憲法實施，顛覆政府，違反對丹麥國家應盡之法定責任，或者危害諸如此類之丹麥國家利益”的行為，“無論行為人具有何種國籍，均在丹麥刑事司法管轄範圍之內<sup>22</sup>”。《日本刑法》第 2 條規定：任何人在日本外實施內亂罪、誘使外患罪，包括

---

20. 該條規定：“外國人在中華人民共和國領域外對中華人民共和國國家或者公民犯罪，而按本法規定的最低刑為三年以上有期徒刑的，可以適用本法，但是按照犯罪地的法律不受處罰的除外。”

21. 同注 2，第 4 頁。

22. 謝望原譯：《丹麥刑法典與丹麥刑事執行法》，北京：北京大學出版社，2005 年，第 3 頁。

預備或者陰謀實施上述犯罪，均依照日本刑法定罪處罰<sup>23</sup>。由此看來，《香港國安法》第38條關於保護管轄的規定完全符合保護國家根本法益的現實需要，同時體現着各國在維護國家安全刑事立法方面的有益經驗和發展趨勢。

《香港國安法》第38條所講的“不具有香港特別行政區永久性居民身份的人”應當理解為以自然人為限。由於對在外國設立的公司、團體等法人或者非法人組織難以實現實際控制，難以實際執行財產刑處罰和資產追繳措施，而且各國法律在法人制度及其法律責任問題上存在着較大差異，甚至可能涉及主權豁免問題，因而，在適用《香港國安法》第38條時不宜籠統地將在外國設立的公司、團體等法人或者非法人組織納入犯罪嫌疑人、被告人的範圍。但是，對於以實施《香港國安法》列舉的危害國家安全犯罪為目的成立的組織、團體，即使在境外進行了合法登記，仍可將其認定為犯罪集團或者恐怖活動組織，對其組織者、領導者依照《香港國安法》的有關規定予以懲處。

### 參考文獻

1. 徐久生、莊敬華譯：《德國刑法典》，北京：中國方正出版社，2004年。
2. 朱琳譯：《最新法國刑法典》，北京：法律出版社，2016年。
3. 王秀梅、邱陵譯：《羅馬尼亞刑法典》，北京：中國人民公安大學出版社，2007年。
4. 張凌、于秀峰編譯：《日本刑法及特別刑法總覽》，北京：人民法院出版社，2017年。
5. 陳志軍譯：《埃及刑法典》，北京：中國人民公安大學出版社，2011年。
6. Francesco Antolisei, MANUALE DI DIRITTO PENALE – PARTE SPECIALE II, settima edizione aggiornata, a cura di Luigi Conti, Milano, DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE, 1977.
7. Giorgio Marinucci, Emilio Dolcini, Gian Luigi Gatta, MANUALE DI DIRITTO PENALE – PARTE GENERALE, settima edizione, Milano, Giuffrè Editore, 2018.
8. Antonio Cassese, LINEAMENTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE PENALE – I. Diritto sostanziale, Bologna, il Mulino, 2005.
9. Giovanni Fiandaca e Enzo Musco, DIRITTO PENALE – Parte generale, sesta edizione, Bologna, Zanichelli Editore, 2016.

---

23. 張凌、于秀峰編譯：《日本刑法及特別刑法總覽》，北京：人民法院出版社，2017年，第5-6頁。

# 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<sup>1</sup>。

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<sup>2</sup>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”<sup>3</sup>、“五大方向”<sup>4</sup>和“六大重點”<sup>5</sup>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](https://www.pj.gov.mo/RLDSE/file/Summary_ZH.pdf)，到訪日期：2023年5月31日。

# 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、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》。

# 總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想

王禹\*

## 摘要：

維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”的最高原則。總體國家安全觀是對傳統國家安全觀的昇華。總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想。總體國家安全觀指導澳門國安法制建設的原則包括統籌傳統安全與非傳統安全、兼顧安全與發展、平衡國家利益和個人權利、中央全面管治權和特區高度自治權相結合。修改澳門國安法及推進國家安全法制建設，是對《澳門基本法》第23條“自行立法維護國家安全”內涵的豐富和發展，進一步鞏固憲法和基本法共同構成澳門特別行政區憲制基礎、推進澳門特色“一國兩制”實踐的重要體現。

**關鍵詞：**一國兩制 總體國家安全觀 澳門國安法

## 一、維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”的最高原則

國家安全的基本內涵是指國家既“沒有外來的侵犯與威脅”，又“沒有內部的混亂與疾患”。將安全與國家相聯繫作為一個法律概念，是美國最早提出的。美國報紙專欄作家李普曼（Walter Lippmann）在1943年出版的《美國外交政策》（US Foreign Policy）提出了國家安全的概念。1947年美國通過《國家安全法》，並據此組成“國家安全委員會”。

國家安全是國家生存和發展的基本前提。維護國家安全是“一國兩制”的應有之義。澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離部分，是中華人民共和國的一個享有高度自治權、直轄於中央人民政府的地方行政區域。推進澳門特色“一國兩制”實踐行穩致遠，必須堅持“一國”是“兩制”的基礎和前提。只有維護“一國”的安全，在澳門特別行政區堅決防範、懲治危害國家安全的行為和活動，才能為“兩制”的發展提供安全的社會環境，為澳門特別行政區的長期繁榮奠定堅實基礎。

維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”最高原則。當前世界正處於百年未有之大變局，國際政治經濟格局正在發生深刻全面變化，國際局勢面臨的不確定性和不穩定性加劇。“一國兩制”實施的內外環境發生了重大變化，各種深層次矛盾和問題日益凸顯，各種可預知和不可預知的風險挑戰大增。只有堅定維護國家主權、安全、發展利益，才能推進澳門特色“一國兩制”實踐行穩致遠。

## 二、總體國家安全觀對傳統國家安全觀的昇華

任何國家都將維護國家安全作為自己的頭等大事。“十惡不赦”是中國古代刑法中的十種不可赦免的重大罪行，其中就有謀反、大逆、謀叛及大不敬等四個罪行涉及到類似當今所說的國家安全。

\* 王禹，澳門大學法學院教授，法學博士。主要研究方向：一國兩制和憲法基本法。

維護國家安全是當代憲法的重要內容。美國憲法是世界上第一部成文憲法，其中就明確規定了叛國罪的定罪及處罰：“只有對合眾國發動戰爭，或投向它的敵人，予敵人以協助及方便者，方構成叛國罪。無論何人，如非經由兩個證人證明他公然的叛國行為，或經由本人在公開法庭認罪者，均不得被判叛國罪。國會有權宣佈對於叛國罪的懲處，但因叛國罪而被褫奪公權者，其後人之繼承權不受影響，叛國者之財產亦只能在其本人生存期間被沒收”。我國《憲法》第 28 條規定“國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動”，並對有關戰爭、緊急狀態、國家安全基本體制、公民維護國家的安全、榮譽、利益的義務等問題作了明確規定。

國家安全在過去主要是指政治、國土和軍事方面的安全，是指運用國防和軍事的力量維持國家領土的完整與政治上的獨立自主，不受任何外來勢力的威脅。在當代世界，尤其在技術革命加速更新的情況下，顏色革命、恐怖主義、跨國犯罪、環境安全、毒品威脅、重大疫情、金融穩定、自然災害等問題，構成了對主權國家生存和發展的新的安全威脅。傳統國家安全觀不能涵蓋當前國家生存與發展所面臨的安全風險，也與國家應對全球化的安全問題的需求不相適應。

新的國家安全觀涉及政治、經濟、軍事、科技、文化甚至自然環境等諸個領域諸個方面，既包括傳統的軍事和政治安全威脅，也包括非軍事和非政治的其他任何安全威脅。2013 年 11 月中共中央成立“中國共產黨中央國家安全委員會”。2014 年習近平總書記在中央國家安全委員會第一次會議上的講話裏提出“總體國家安全觀”，“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”。

總體國家安全觀的鮮明特徵在於“總體”二字，突出“大安全”理念。在總體國家安全觀下，政治安全、領土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、公共安全、科技安全、網絡安全、數據安全、生態安全、能源安全、生物安全等各個領域安全構成國家安全整體。總體國家安全觀改變了過去只是關注某個局部領域安全的單向度思維，“涵蓋政治、軍事、國土、經濟、金融、文化、社會、科技、網絡、糧食、生態、資源、核、海外利益、太空、深海、極地、生物、人工智慧、數據等諸多領域，而且將隨着社會發展不斷動態調整<sup>1</sup>”。這是一種基於對當今各種安全問題相互滲透、相互聯結的基本判斷而進行的觀念創新，是一種系統國家安全觀。總體國家觀是對傳統國家安全觀的昇華。

2015 年重新制定的《中華人民共和國國家安全法》根據總體國家安全觀，將國家安全界定為“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”。根據這個定義，國家安全既指國家處於安全狀態，又指國家安全維持這種安全狀態的能力。維護國家安全的能力是國家的應然屬性，維護國家安全的狀態是國家的現實狀況。這個定義採用了“狀態說”和“能力說”的相結合方式<sup>2</sup>。

---

1. 陳文清：《牢固樹立和踐行總體國家安全觀 譜寫新時代國家安全新篇章》，《求是》，2022 年，第 8 期。

2. 肖君攏、譚偉民：《憲法視閥中的國家安全及其法律實施》，長沙：湖南人民出版社，2019 年版，第 7 頁。

### 三、修改《國安法》與落實《基本法》第 23 條的關係

《澳門基本法》第 23 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。”國家安全立法在本質上屬於國家事務和國家事權。世界上任何國家，無論實行單一制還是聯邦制，國家安全立法權都屬於國家中央層級或聯邦層級的立法機構。《澳門基本法》第 23 條授權澳門特別行政區自行立法維護國家安全，體現了中國政府實施“一國兩制”的誠意和對澳門特別行政區高度自治的尊重，是“一國兩制”的一項特殊安排。

2009 年澳門通過了第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，率先完成了二十三條立法，填補了《澳門刑法典》打擊危害國家安全犯罪活動的空白，履行了澳門特別行政區維護國家安全的應有憲制責任。2015 年 7 月全國人大常委會通過了體現“總體國家安全觀”並具有綜合性、全域性和基礎性的《中華人民共和國維護國家安全法》。針對香港長期未能完成 23 條立法而形成的國家安全性漏洞，2020 年 6 月全國人大常委會根據全國人大的授權決定，制訂了《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》。國家安全是一個整體，澳門安全是國家安全的重要組成部分，並與國家安全須臾不可分離。如不及時修改完善澳門《維護國家安全法》，有可能導致澳門在整個國家安全法制中形成“窪地”。因此，2022 年 8 月 22 日至 10 月 5 日，澳門特區政府就修改《維護國家安全法》展開了廣泛社會諮詢，2022 年 11 月 7 日公佈了諮詢總結報告。2022 年 12 月 2 日澳門特區政府向立法會提交了修改草案。2023 年 5 月 18 日澳門立法會通過了新的《維護國家安全法》。

在這次國安法修改過程中，首先要回答澳門《國家安全法》制定和實施以來，澳門社會風平浪靜，並沒有出現危害國家安全的犯罪案件，更沒有出現香港黑暴局面，為什麼要進行修改的問題。這是因為《澳門基本法》裏的國家安全概念和內涵應當與中國憲法裏的國家安全的概念和內涵保持一致、統一理解。《憲法》和《基本法》共同構成澳門特別行政區的憲制基礎。對基本法的理解、解釋和運用必須在中國憲法的體制、語境和邏輯下進行。

《澳門基本法》第 23 條裏所指出的“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”，都是傳統國家安全威脅的典型行為。從時間順序上說，《澳門基本法》制定在 1993 年，澳門《維護國家安全法》制定在 2009 年，而“總體國家安全觀”是習近平主席在 2014 年 4 月 15 日在主持召開中央國家安全委員會第一次會議時提出的。根據總體國家安全觀，2015 年 7 月 1 日，全國人大常委會重新制定了《中華人民共和國國家安全法》。當中國憲法將國家安全的概念賦予新內涵時，將國家安全的內涵由傳統的國家安全觀發展為“總體國家安全觀”時，《澳門基本法》裏的國家安全的概念和內涵，也應當隨之統一發展。因此，修改澳門第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，不僅是進一步落實《基本法》第 23 條的需要，更是嚴格按照憲法和基本法辦事，鞏固憲法和基本法為共同基礎的憲制基礎的需要。

在總體國家安全觀下，國家安全不是多個領域安全的簡單相加，而是一個環環相扣有機系統。維護國家安全，包括從政治上、經濟上、文化上和法律上去維護國家安全，應當是多方面、全方位的。絕對不僅僅限於刑事制裁，刑事只是調整社會關係的最後法律手段。第 2/2009 號法律《維護國家安全法》雖然名為“維護國家安全法”，其內容實質只是一項單行的刑事立法，因此，從這部法律的標題來看，也應該將其修改為一部維護國家安全的綜合性、主幹性、基礎性法律。維護國家安全應是多方面和全方位的。澳門當前適用的《維護國家安全法》雖然名為“維護國家安全法”，其實質內容只是一部單行的刑事立法。當代世界國家安全立法趨勢是從散見於一般法律如刑法、出入境法、海關法、移民法、保密法等法律規範，向制定一部統一的國家安全法方向發展。

關於《澳門基本法》第 23 條裏“顛覆中央人民政府”，新修改的《國家安全法》將其修改為“顛覆國家政權”，《澳門基本法》第 23 條裏的中央人民政府是廣義的，就是國家政權的意思。有一種意見將這裏的中央人民政府理解為國務院，這是不對的。在《澳門基本法》裏，中央人民政府有廣義和狹義之分。如《澳門基本法》第 12 條規定“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府”，第 45 條規定“澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責”。這裏的中央人民政府都是廣義的。只有將這裏的中央人民政府理解為廣義的，才能成立。《澳門基本法》第 20 條規定“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會、全國人民代表常務委員會或中央人民政府授予的其他權力”，這裏的中央人民政府則是狹義的，是指國務院。實際上，《憲法》第 85 條的表述為“國務院即中央人民政府”，但沒有說“中央人民政府即國務院”。因此，在《基本法》裏，不能將中央人民政府和國務院簡單地劃等號。按照憲法規定，國務院是有任期的。定期更換國務院組成人員，是憲法實施的一項重要內容。顛覆國務院在邏輯上也是無法成立的。

關於《澳門基本法》第 23 條裏的“竊取國家機密”，新修改的法律文本將國家機密改為國家秘密。《中華人民共和國保守國家秘密法》將國家秘密的密級分為絕密、機密、秘密三級，但是《中華人民共和國保守國家秘密法》並沒有列於《基本法》附件三，不在澳門特別行政區實施。因此不能將澳門基本法第 23 條的國家機密理解為就是《中華人民共和國保守國家秘密法》的第二密級“機密”。實際上這裏國家機密是廣義的，就是國家秘密的意思。《憲法》第 53 條規定中華人民共和國公民有保守國家秘密的義務，第 75 條規定全國人大代表必須模範地遵守憲法和法律，保守國家秘密，只有將《澳門基本法》第 23 條裏的國家機密理解為就是國家秘密的意思，才能與憲法第 53 條、第 75 條的規定相銜接。

## 四、總體國家安全觀指導澳門國安法制建設的原則

### （一）統籌傳統安全與非傳統安全原則

傳統安全通常是指國家主權獨立、領土完整所面臨的外部武力威脅，主要包括軍備競賽、軍事威脅和戰爭等。非傳統安全則是指政治安全威脅和軍事安全威脅以外的其他安全威脅，內容廣泛，並具有跨國性、聯動性和擴散性等突出特點<sup>3</sup>。國家安全是一個統一的整體。不同領域的安全相互聯繫、互相影響，並在一定條件下互相轉化。總體國家安全觀強調以辯證思維看待傳統安全與非傳統安全之間的關係，從整體上防範和化解安全新挑戰、新風險<sup>4</sup>。

---

3. 《國家安全知識百問》，人民出版社，第 6-7 頁。

4. 袁銀傳、王馨玥：《總體國家安全觀的基本內涵、基本要求和實現路徑》，《思想教育研究》，2023 年，第 4 期。

統籌傳統安全與非傳統安全是貫徹總體國家安全觀的重要內容和重要工作方法，也是澳門回歸後推進國家安全體制建設的重要特點。澳門回歸後，除完成 23 條制定《維護國家安全法》外，澳門立法會還通過第 2/2004 號法律《傳染病防治法》、第 3/2006 號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》、第 11/2009 號法律《打擊電腦犯罪法》、第 13/2009 號法律《網絡安全法》、第 5/2013 號法律《食品安全法》和第 10/2022 號法律《通訊截取及保障法律制度》以及其他相關法律等。這些法律的制定既有涉及傳統安全，也有涉及非傳統安全。新修訂的《維護國家安全法》規定澳門特別行政區除預防、調查及遏止危害國家安全犯罪外，還開展對教育、結社、出版、視聽廣播及網絡等領域的維護國家安全事務管理<sup>5</sup>，體現出統籌傳統安全與非傳統安全的立法精神。

## （二）兼顧安全與發展原則

安全與發展密不可分，“發展是安全的基礎，安全是發展的條件”<sup>6</sup>。兼顧安全與發展，是貫徹總體國家安全觀的必然要求。非傳統安全領域，往往涉及經濟、科技、資訊技術以及文化領域，在這些領域通常存在重發展、輕安全的傾向<sup>7</sup>。在“一國兩制”下，非傳統的安全威脅甚至更具有隱蔽性。

維護國家主權、安全、發展利益和保持澳門特別行政區長期繁榮穩定，是“一國兩制”的根本宗旨，在根本上兩者是一致的。新修訂的澳門《維護國家安全法》訂定該法的標的及宗旨為：(1) 維護國家安全，(2) 確保澳門特別行政區的繁榮及社會穩定，(3) 保障澳門特別行政區居民及其他人的合法權益<sup>8</sup>。處理好維護國家安全與保障澳門長期繁榮穩定之間的關係，需要澳門特別行政區維護國家安全委員會發揮統籌、協調功能，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，匯集不同職能部門的資源對社會進行綜合治理，在安全的基礎上推進發展，在發展的基礎上保證安全。

## （三）平衡國家利益和個人權利原則

保障居民的權利和自由是《澳門基本法》的基本精神和重要原則。人民安全是總體國家安全觀的宗旨。維護國家安全的目的，在根本上就是保障居民的權利和自由。總體國家安全觀要求在制定國家安全法律制度和法律實施過程中，平衡維護國家安全與保障澳門居民依法享有的權利、自由之間的關係，既不能過分強調澳門居民依法享有的權利與自由絕對不可克減，不受限制，又要防止澳門居民過於依法享有的權利和自由沒有理由地、完全讓位於維護國家安全的需要。

在澳門《維護國家安全法》修改過程中，就有議員提出鑑於危害國家安全犯罪的嚴重性，在草擬法案時有否考慮針對該等犯罪訂定一項專有的追訴時效法律制度？政府表示尊重法制傳統是這次修法的重要原則，現行其他特別刑法在追訴時效方面，悉循《刑法典》第 110 條的規定，《維護國家安全法》亦應在這方面與本澳刑法相配合和相協調<sup>9</sup>。這體現出立法者平衡國家利益和個人權利的指導思想。

5. 澳門特別行政區《維護國家安全法》第 1-D 條。

6. 習近平：《在中央國家安全委員會第一次會議上的講話（2014 年 4 月 15 日）》，《人民日報》，2014 年 4 月 16 日。

7. 李大光：《全球化背景下的總體國家安全研究》，《人民論壇·學術前沿》，2018 年，第 8 期，第 6-19 頁。

8. 澳門特別行政區《維護國家安全法》第 1-A 條。

9. 澳門立法會第一常設委員會第 4/VII/2023 號意見書。

#### (四) 中央全面管治權和特區高度自治權相結合原則

在總體國家安全觀下，不存着單獨的澳門地區安全，澳門的地區安全既是整個國家安全的重要組成部分，又依賴於整個國家的安全。2021年11月30日，中央人民政府向澳門特別行政區行政長官作出批覆，決定在澳門特別行政區維護國家安全委員會設立國家安全事務顧問和國家安全技術顧問。在澳門特別行政區維護國家安全委員會設置由中央人民政府任命的國家安全事務顧問和國家安全技術顧問，體現了中央全面管治權和特區高度自治權在國家安全領域的有機結合。

新修改的《維護國家安全法》除規定國家安全事務顧問和國家安全技術顧問“履行中央人民政府賦予的職責”外，還明確規定“行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務對中央人民政府負責，並就澳門特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告<sup>10</sup>”。

#### 五、結語

國家安全是中華民族走向偉大復興的先決條件。總體國家安全觀是澳門推進國安法制建設的指導思想。修改澳門《國安法》及推進國家安全法制建設，是進一步落實《澳門基本法》第23條的必然要求，是對《澳門基本法》第23條“自行立法維護國家安全”內涵的豐富和發展，更是落實《憲法》有關維護國家安全的規定及其精神、貫徹總體國家安全觀，進一步鞏固《憲法》和《基本法》共同構成澳門特別行政區憲制基礎、推進澳門特色“一國兩制”實踐的重要體現。

#### 參考文獻

1. 陳文清：〈牢固樹立和踐行總體國家安全觀 譜寫新時代國家安全新篇章〉，《求是》，2022年，第8期。
2. 肖君擁、譚偉民：《憲法視閩中的國家安全及其法律實施》，長沙：湖南人民出版社，2019年，第7頁。
3. 《國家安全知識百問》，北京：人民出版社，第6-7頁。
4. 袁銀傳、王馨玥：〈總體國家安全觀的基本內涵、基本要求和實現路徑〉，《思想教育研究》，2023年，第4期。
5. 第8/2023號法律-修改第2/2009號法律《維護國家安全法》。
6. 習近平：〈在中央國家安全委員會第一次會議上的講話（2014年4月15日）〉，《人民日報》，2014年4月16日。
7. 李大光：〈全球化背景下的總體國家安全研究〉，《人民論壇·學術前沿》，2018年，第8期，第6-19頁。
8. 澳門特別行政區立法會，《立法會第一常設委員會第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。

---

10. 澳門特別行政區《維護國家安全法》第1-D及1-E條。

# 論澳門《維護國家安全法》中引入“保護管轄原則” 與《區際刑事司法互助協議》銜接的重要性

陳華強\*

## 摘要：

國家主權和安全的概念是指一個國家排除其他國家對其整體安全的威脅。“保護管轄原則”是指，若身處境外的外國人對一個主權國家進行危害國家安全或核心利益的犯罪行為，該主權國家可透過具備域外效力的法律行使刑事管轄權。因此，一個國家為了保護自己國家安全的重大法益，或保護自己國民在海外的安全和利益，將《國家安全法》的效力向域外延伸，尤其針對外國人在域外的犯罪行為，確立和行使“保護管轄原則”，使之能夠依法處罰，這是“保護管轄原則”設立的宗旨和意義。但是，要實際行使上述“保護管轄原則”存在着一定困難，因為犯罪人是外國人，實施犯罪地點又是在澳門境外，如果該犯罪人不能被引渡或被移交過來，或者沒有在澳門領域內被抓獲，澳門司法機關將無法對其進行刑事追究。此時，刑事司法互助便極有用武之地。目前中國形成了“一國、兩制、四法域”的法律區域，中國內地和香港特區、澳門特區及我國台灣地區的司法體制和制度不盡相同。正是由於司法制度之間的不完全對接，也導致了刑事司法管轄權常常發生積極的或消極的管轄衝突和法律衝突。為了解決上述衝突，以及在維護國家安全及領土完整之使命面前，我們應關注我國的內部形勢，更應加快《區際刑事司法協助法》之制定，以便日後遇到真正危害之時有法律武器可用。為此，本文將就上述課題作出分析及研究。

**關鍵詞：**國家主權 國家安全 刑事管轄權 保護管轄原則 刑事司法互助

## 一、前言

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。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<sup>1</sup>。這是中國國安法賦予中國人民的責任和義務。

《澳門基本法》第 23 條中載有三項禁止：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。

澳門國安法即《維護國家安全法》，它是根據《澳門基本法》第二十三條有關澳門特別行政區境內就國家安全而制定的法律，旨在防止和制裁叛國、分裂國家、煽動叛亂罪、顛覆中央人民政府和竊取國家機密等危害國家安全等行為，並制定了第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，該法律自 2009 年 3 月 3 日生效至今。

\* 陳華強，澳門法制研究會會長，法學博士，澳門執業律師。

1. 《中華人民共和國國家安全法》第 11 條內容。

從上可見，無論是我國國安法，還是澳門國安法，法律精神是要讓每一個中國人肩負起保家衛國、共建和諧社會之責任和義務，捍衛國家安全更是每個公民的使命。

一直以來，尤其是內地與澳門特區之間的天然聯繫、民生居住工作之往來需要，無論在經濟、文化、政治、法律等多方面，都應建立更緊密的安排。為此，澳門特區與內地、與香港特區、與台灣地區之間洽談《區際刑事司法協助協議》，其重要性是越發重要。

《區際刑事司法協助法》自回歸以來一直在進行立法工作，甚至於 2016 年 6 月該法案原已提交澳門立法會審議，但基於特殊原因，澳門特區政府曾主動將之撤回。雖然現實如此，即目前尚未締結中國內地、香港特區、澳門特區之間的區域刑事司法協定或協議，但不久的將來，我們還是應制定相關協議和規定。商討中國內地、香港和澳門特區的刑事司法互助安排，應遵循相關原則，尤其堅持“一個中國、兩種制度”原則，在“一個中國、兩種制度”原則的指導下做好內地與澳門的刑事司法互助工作。

## 二、國家保護管轄權、保護管轄原則的概念

澳門自古以來便是中國的領土。現時，澳門是我國境內設立的其中一個特別行政區。根據《澳門基本法》的序言，為了維護國家的統一和領土完整，有利於澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對澳門恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第三十一條的規定，設立澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在澳門實行社會主義的制度和政策。

《澳門基本法》明確規定，澳門特別行政區是中華人民共和國的一個地方行政區域，是中華人民共和國不可分離的部分，直轄於中央人民政府；特別行政區所享有的高度自治權，來自於全國人大及其常委會、中央人民政府的授權。

澳門特別行政區奉行“一國兩制、澳人治澳”，依法享有獨立的審判權和終審權。澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任，以捍衛國家安全和領土完整為己任。

為此，任何人或組織在澳門境內企圖作出挑釁和危害國家安全和領土完整的犯罪行為，依據現行《國家安全法》能做到防範、制止和懲治之效。但是，為防範、制止和懲治這些發生在澳門境外，或者由非澳門居民在澳門境外作出危害國家安全等犯罪行為，是需要將《國家安全法》的效力向域外延伸，只有這樣才能達至積極追究違反國安法的犯罪。因此，《國家安全法》設定“保護管轄原則”是十分具必要性的。

那麼，甚麼是“保護管轄權”或“保護管轄原則”？

一般而言，一國刑法處罰的是該國領域內發生的犯罪，稱之為“屬地管轄原則”。有些國家和地區也處罰自己國民在國外的某些犯罪行為，稱之為“屬人管轄原則”。國際間，有些國家和地區對嚴重的國際性質犯罪如海盜行為、劫機行為等，會確立及行使“普遍管轄原則”，亦會締結國際公約等。

在例外的情況下，一國刑法為了保護自己國家重要法益，如果犯罪行為損害國家安全和重大利益，可以將法律效力向域外延伸，針對那些外國人在境外作出侵害本國安全和重大利益的行為，亦予以懲處。這就是“保護管轄原則”的概念，即為保護性管轄，或稱保護原則、安全原則，是指國家對於嚴重侵害本國安全或公民利益的行為及行為人進行的管轄，不論行為人的國籍為何，也不論行為地在何地。

具體而言，“保護管轄原則”是指，若身處境外的外國人在域外對一個主權國家進行危害其安全或核心利益的犯罪行為，該主權國家可透過具備域外效力的法律行使刑事管轄權。為更深入探討這課題，必須先瞭解甚麼是“刑事管轄權”或者“司法管轄權”。

### （一）澳門法院的司法管轄權設置

“司法權”即為法院管轄權，或稱為“司法管轄權”。它是我國全國人民代表大會授權澳門特別行政區依照《基本法》的規定實行高度自治的權力。獨立的司法權和終審權更是體現“一國兩制、澳人治澳、高度自治”的重要體現。

《澳門基本法》對澳門法院的管轄權做出明確規定，主要集中在第 19 條（獨立的司法權和終審權）、第 36 條（澳門居民訴諸法院之權利）、第 29 條第 1 款（假定無罪原則）等。

當中，澳門特別行政區法院除繼續保持澳門原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對澳門特別行政區所有的案件均有審判權，但澳門特區法院對國防、外交等國家行為並無管轄權。然而，雖然沒有管轄權，但考慮到法院在受理某一宗案件時，很可能事先不清楚是否涉及國家行為的問題。為此，若澳門特別行政區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為<sup>2</sup>的事實問題，還是可以繼續審判的，但應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明文件前，須取得中央人民政府的證明書。

對應本地法即《司法組織綱要法》<sup>3</sup>，除《澳門基本法》所規定的情況外，凡是按照澳門刑法規定而被視為適用澳門地區法律的所有刑事案件，只要不涉及外交、國防等國家行為，澳門司法機關都具有管轄權。

此外，澳門特別行政區設立了第一審法院、中級法院及終審法院。

第一審法院包括初級法院（初級法院包括民事法庭、刑事法庭、刑事起訴法庭、輕微民事法庭、家庭及未成年人法庭、勞動法庭）和行政法院。初級法院按照各自法庭權限行使審判權。行政法院有管轄權解決行政、稅務及海關方面的法律關係產生的爭議。

2. 所謂國家行為，是指國家最高權力機關、最高行政機關所作的體現國家主權的決定、決議或措施，如宣戰、媾和、對外國政府的承認、派遣外國使節、與外國簽訂條約、簽發任命令、宣佈戒嚴令等行為，都屬於國家行為的範疇。國家行為是國家主權的體現，代表了國家利益。參考網站：<https://www.chinanews.com.cn/zhuanti/aomen/lawabc/p3-36.html>

3. 見《司法組織綱要法》第 1 條第 2 款之規定。

中級法院則為澳門特區的第二級法院上訴法院，主責審判下級法院的上訴案件及尚有的 13 項管轄權。<sup>4</sup>

終審法院是澳門特區法院等級中的最高機關，行使《澳門基本法》賦予澳門特別行政區的終審權。主責審判下級法院的上訴案件及尚有的 14 項管轄權。<sup>5</sup>

## （二）澳門刑事管轄權、刑法的效力範圍

如上可見，《司法組織綱要法》第 16 條規範了澳門特區法院對整個澳門特別行政區具有管轄權。而《澳門刑事訴訟法典》建立了於審判權基礎上、刑事訴訟法律在空間上的適用和時間上的適用。

根據《澳門刑事訴訟法典》第 10 條（適用範圍）規定了審判權和管轄權，當中法院在刑事方面之管轄權由該法典之規定規範，且由有關司法組織之法例補充規範。同一法典第 11 至 27 條規範了澳門各級法院、刑事起訴法庭的管轄權。

另外，刑事訴訟法適用於整個澳門特別行政區，且在適用於澳門特別行政區之國際協約及屬司法協助領域之協定所定之範圍內適用於澳門特別行政區以外。<sup>6</sup>

學者認為<sup>7</sup>，刑事訴訟法的空間效力，即刑事訴訟法的屬人、屬地效力範圍，與刑法並無不同。刑事訴訟法的效力範圍，原則上也相當於刑法的效力範圍。

從實體法意義上講，刑事管轄權更多的是指刑法的效力適用原則。因此，本文只需談論關於刑法的效力範圍或刑法的適用範圍。

根據《澳門刑法典》的規定，刑法在空間上的適用原則包括：1. 屬地管轄原則；2. 普遍管轄原則和保護管轄原則；3. 屬人管轄原則。

那麼我們細看，《澳門刑法典》第四條及第五條規範了澳門刑法在空間上的適用範圍。

《澳門刑法典》第四條規定了屬地管轄原則。這一原則是主權（或治權）的體現，即所有在澳門特區內、在澳門註冊之船舶或航空器內發生的犯罪，不論行為人屬何國籍，澳門刑法均適用，除非國際公約、司法協助或區域協定有相反的規定。

《澳門刑法典》第五條（在澳門以外作出之事實）<sup>8</sup>規定了普遍管轄原則和保護管轄原則、屬人管轄原則。即在特定情況下，對於發生在其域外的犯罪行為，適用澳門刑法。

---

4. 見《司法組織綱要法》第 36 條的規定。

5. 見《司法組織綱要法》第 44 條的規定。

6. 《澳門刑事訴訟法典》第 6 條之規定（刑事訴訟法在空間上之適用）。

7. 蔡墩銘：《刑事訴訟法概要》，台灣地區：三民書局，2011 年，第 39 頁。

8. 《澳門刑法典》第五條。

為此，針對在澳門以外發生的犯罪<sup>9</sup>，根據不同的情況作出了如下規定：

1. 如有適用於澳門的國際協約或司法協助協定，則優先適用國際協約或司法協助協定。
2. 對特定犯罪(針對澳門域外作出妨害政治、經濟及社會制度罪)實行保護管轄原則、普遍管轄原則。

第5條第1款a)項之規定，實行保護管轄原則。在澳門以外作出的事實，只要屬於a)項所指的犯罪(偽造貨幣、債權證券及印花票證、妨害政治、經濟及社會制度罪，包括：暴力變更已確立之制度、煽動以暴力變更已確立之制度、破壞已在澳門確立之政治或經濟或社會制度、煽動集體違令、通謀外地、侮辱本地區象徵、脅迫本地區之機關、擾亂本地區機關之運作等罪名)，澳門刑法適用之，除非國際公約、司法協助或區域協定有相反的規定除外。此規定實際上體現了保護管轄原則。

按照這一原則澳門刑法應優先適用於當中所規範的情況，因為當中涉及本地區需特別保護的利益。在這樣的情況下，澳門的刑法必須作出處理，不論行為人的身份是澳門人或外國人，是本地居民或非本地居民，又或犯罪行為在何地作出。<sup>10</sup>

3. 對特定犯罪實行實際控制與“或起訴或移交”相結合的管轄原則，亦實行普遍性管轄原則。

第5條第1款b)項之規定，在澳門以外作出的事實：只要符合屬於b)項所規定的三個條件，澳門刑法方可適用：①屬於b)項所指的特定犯罪，包括(加重剝奪他人行動自由、使人為奴隸、販賣人口、綁架、挾持人質、煽動戰爭、滅絕種族、嚴重之酷刑及其他嚴重之殘忍、有辱人格或不人道之待遇等)，尤其屬於國際犯罪性質的煽動戰爭罪(第229條)、滅絕種族罪(第230條)、煽動滅絕種族罪(第231條)和協定滅絕種族罪(第232條)等；同時②行為人被發現身在澳門，且③不可被移交至另一地區或國家。在這三個條件均同時滿足的情況下，澳門刑法方可適用，除非國際公約、司法協助或區域協定有相反的規定除外。

值得注意的是，第5條第1款b)項比前a)項多了兩個請求，即“只要行為人被發現身在澳門，且不可被移交至另一地區或國家”的規定<sup>11</sup>。針對上述條件，當行為人被發現身處澳門，且不能移交至另一國家或地區，則可適用澳門刑法；倘若可以移交的情況，便應由該地區就有關事實作出刑事上的處理<sup>12</sup>。這表述的意思是針對b)項所指特定犯罪，因其所損害的利益或價值是人類的共同財產，它除了體現普遍管轄原則外，也體現了傳統管轄權以外的補充性管轄，是為了確保執行國際公約內“或起訴或移交”的義務及相應的管轄權。

9. 徐京輝：〈《國際刑事法院規約》與澳門刑法若干制度之比較〉，《澳門研究》，2003年9月，第18期，第11-27頁。

10. MANUEL LEAL-HENRIQUE, 盧映霞、陳曉疇翻譯：《澳門刑法典注釋及評述》，法律及司法培訓中心，第一冊，2015年，第144-148頁。

11. 不能移交至另一國家或地區之原因，舉例來說：不符合互惠原則而不同意移交；不會將犯罪者移交到非請求移交目的地的另一地區；或者屬於輕微的刑事違法等。

12. 同注11。

4. 屬人管轄原則，又稱居所作為準則。在澳門以外作出的事實，分開二種情況來看：

第一種情況。第 5 條第 1 款 c) 項規定，由澳門居民對非澳門居民在澳門以外實施犯罪，或由非澳門居民對澳門居民在澳門以外實施犯罪，當三個條件均滿足時，澳門刑法適用：①行為人被發現身處澳門，同時②有關事實在行為地亦屬於犯罪，並且行為地行使處罰權，且③不能移交給行為地進行處罰。

第二種情況。第 5 條第 1 款 d) 項的規定，由澳門居民對澳門居民在澳門以外實施犯罪，只要行為人被發現在澳門，便適用澳門刑法。

5. 適用在澳門生效的公約準則<sup>13</sup>。第 5 條第 2 款之規定，如審判在澳門以外作出之事實之義務，係源自適用於澳門之國際協約或屬司法協助領域之協定，則澳門刑法亦適用於該等事實。這是典型的遵守國際協約或區際協議之刑罰義務。

最後需指出，無論採用上述哪種原則適用澳門刑法，均有一個限制：即行為人在其作出事實之地未受審判，或行為人逃避履行全部或部分所判之刑。此舉旨在防止出現“一事二審”。<sup>14</sup>

### 三、引入保護管轄原則的各地立法經驗

#### (一) 我國內地立法經驗

在《中華人民共和國刑法》(以下簡稱《刑法》)早已引入了“保護管轄原則”的相關條文。首先《刑法》第六條、第七條及第九條規定了一般屬地原則管轄，有限度的屬人原則管轄、普遍管轄原則和適用在中國生效的相關國際條約規定的管轄權。

此外，《刑法》第 8 條尚規範了“保護管轄原則”。因此，《刑法》適用於對外國人在中國管轄範圍之外、針對中國國家或者公民所實施的犯罪行為。

但是，《刑法》的“保護管轄”有兩個適用前提要件，一是在《刑法》下屬於最低刑罰為三年以上有期徒刑之犯罪；二是該行為按照犯罪地的法律也應受到處罰，即為雙重犯罪之原則。在符合上述兩前提條件，《刑法》是可以對其適用。

基於《刑法》這一“保護管轄”原則之規定，中國《反恐怖主義法》、《反間諜法》和《國家安全法》等法律，也同樣設定了“保護管轄”原則之規定，目的是與《刑法》的銜接。<sup>15</sup>

舉例：《中華人民共和國國家安全法》第 33 條規定，“國家依法採取必要措施，保護海外中國公民、組織和機構的安全和正當權益，保護國家的海外利益不受威脅和侵害”。

---

13. 《澳門刑法典》第 5 條第 2 款之規定。

14. 《澳門刑法典》第 6 條之規定。

15. 中國理論法學研究信息網，廖詩評：〈中國法中的域外效力條款及其完善：基本理念與思路〉，網站：<https://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=26461>

《中華人民共和國反恐怖主義法》第11條規定，“在中華人民共和國領域外對中華人民共和國國家、公民或者機構實施的恐怖活動犯罪，或者實施與中華人民共和國締結、參加的國際條約所規定的恐怖活動犯罪，中華人民共和國行使刑事管轄權，依法追究刑事責任”。

上述條文之設置，正正是設立了“保護管轄原則”，它是為了保護我國國家安全和正當權益，亦保護我國國家的海外安全和正當權益，因此，設立“保護管轄”原則是極其重要的，它是保護我國國家安全、國民安全的重要途徑，免受外國勢力的侵犯和干預。

## （二）外國立法經驗

本文參考了一些外國經驗，轉錄自修改《維護國家安全法》的諮詢文本，關於保護管轄的法律條文如下：

《葡萄牙刑法典》第5條第1款 a) 項規定，在領土以外實施該項所指的危害國家安全犯罪，亦適用該法，但國際條約或公約另有規定除外。

《德國刑法典》第5條規定：叛國罪、危害法治民主國家罪、洩密及危害對外安全罪等即使在國外犯下，亦適用該法。

《法國刑法典》第113條之10規定：法國刑法適用於依照該法典第四卷第一編之規定懲處的危害國家基本利益罪。

《瑞士聯邦刑法典》第4條規定：在外國實施針對瑞士國家的重罪和輕罪以及從事被禁止的間諜活動，適用瑞士聯邦刑法典定罪處罰。

《意大利刑法典》第7條規定：公民或者外國人在外國實施國事罪，依照意大利法律處罰。

《俄羅斯聯邦刑法典》第12條第3款規定：不在俄羅斯聯邦境內常住的外國公民和無國籍人在俄羅斯聯邦境外實施犯罪的，如果犯罪侵害的是俄羅斯聯邦的利益，應依照該法典承擔刑事責任。

《日本刑法》第2條規定：任何人在日本外實施內亂罪、誘使外患罪，包括預備或者陰謀實施上述犯罪，均依照日本刑法典定罪處罰。

## （三）香港經驗

參考鄰近地區香港特別行政區的立法經驗，《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》簡稱《香港國安法》同樣載有域外效力的規定，見《香港國安法》第三十六至三十八條規定。

“域外效力”是指一個國家或地區的法律可以在域外產生法律效力，該部法律可以超越該法律制定者或實施者的管轄範圍而對有關的違法行為進行管轄。

《香港國安法》適用於：(a) 任何人在香港特區內實施《香港國安法》規定的犯罪案件：犯罪的行為或者結果有一項發生在香港特區內的，就認為是在香港特區內犯罪（第三十六條）；(b) 香港特區永久性居民或者在香港特區成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港特區以外實施《香港國安法》規定的犯罪案件（第三十七條）；及(c) 不具有香港特區永久性居民身份的人在香港特區以外針對香港特區實施《香港國安法》規定的犯罪案件（第三十八條）。

上述管轄權參考了一般屬地管轄、屬人管轄之原則，尚包括保護管轄原則。再簡單一點，就是針對那些香港境外行為對香港特區的完整性或安全構成威脅，或危害、破壞其重要政府機關或功能，《香港國安法》可以在域外產生法律效力，香港特區繼而擁有管轄權。

不少國家的國家安全法律也具備域外效力，如上述《德國刑法典》第5條<sup>16</sup>針對叛國罪和危害外部安全罪的域外行為、美國針對勾結外國和境外勢力活動的《盧根法》<sup>17</sup>，均針對域外行為作出管轄。可見，《香港國安法》的域外效力符合國際法的保護管轄原則和國際慣例。

如上可見，《香港國安法》的“域外效力”是指《香港國安法》適用於那些在香港特別行政區以外、針對香港特別行政區實施該法規定的犯罪的香港特別行政區永久性居民或非香港特別行政區永久性居民。比對之下，《香港國安法》的域外效力，與上指“保護管轄原則”是異曲同工。

除了上述已分析的“保護管轄原則”，《香港國安法》第五十五條尚規範了另一種新穎的管轄權，即由中央直接行使管轄權。

《香港國安法》第四十條說明，除了第五十五條列明的三類特定的例外情況外之其他案件，絕大部分案件都是由香港特區法院行使管轄權。

《香港國安法》第五十五條有以下情況的，經香港特別行政區政府或者駐香港特別行政區維護國家安全公署提出，並報中央人民政府批准，由中央人民政府駐香港特別行政區維護國家安全公署（簡稱駐港國安公署）對該法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：

1. 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特別行政區管轄確有困難。這裏是指香港特區行使管轄遭遇外部嚴重障礙的情況<sup>18</sup>；

16. 《德國刑法典》第5條，“無論犯罪發生地適用何種法律，德國刑法適用於在國外犯下的下列罪行：…… 2. 叛國罪（第81至83條）；4. 叛國罪和危害外部安全（第94至100a節）”。（中文由筆者翻譯）

17. 見《盧根法》，1 Stat. 613, 18 U.S.C. § 953。《盧根法》訂明“任何美國公民，無論身在何處，未經美國授權，直接或間接開始或與任何外國政府或其任何官員或代理人進行任何通信或往來，意圖影響任何外國政府或其任何官員或代理人的措施或行為，與美國的任何爭端或爭議有關，或為挫敗美國的措施而採取的措施或行為，應根據該法被處以罰款或不超過三年的監禁，或兩者”。（中文由筆者翻譯）

18. 雷建斌，全國人民代表大會常務委員會法制工作委員會憲法室主任。《香港國安法》法律論壇：第二節座談會的演辭。

2. 出現香港特別行政區政府無法有效執行該法的嚴重情況。這裏是指香港特區因來自特區內的嚴重障礙，自身不能有效執行《香港國安法》，必須由中央直接管轄以確保有效執法的情況<sup>19</sup>；
3. 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況。這裏是指國家安全面臨嚴重危險，而且這種危險非常緊迫，必須由中央立即採取措施以防止危害發生的情況<sup>20</sup>。

只有在上述非常罕見情況下，才會出現第五十五條適用的情況。由於由駐港國安公署管轄的犯罪案件只是極少數，絕大部分案件仍由香港特區和香港法院所管轄。更重要的是，駐港國安公署管轄是有嚴格的執行程序。

首先，仍必須經由香港特區政府或駐港國安公署提出，然後報請中央政府批准，駐港國安公署才可對有關案件行使管轄權。此外，在行使管轄權時，駐港國安公署負責立案偵查，對香港特別行政區以外的人或組織進行調查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權，並適用中華人民共和國刑事訴訟法等相關法律。

此外，第五十七條訂明，該等案件的立案偵查、審查起訴、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜，適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定，有關機關亦須依法行使相關權力。

直至目前來說，尚未出現上述情節的個案發生，故此《香港國安法》或由它所規範的犯罪和相關刑事事件，仍是由香港特區法院來行使管轄權。

從外國、我國和香港特區的立法經驗可見，各個國家和地區在危害國家安全的犯罪方面，都是以保護重大法益的角度立法，也以“保護管轄原則”立法。

綜上可見，澳門特別行政區針對《維護國家安全法》作出立法工作，其適用範圍以“保護管轄原則”為方向，是有據可依的。

隨着《中華人民共和國國家安全法》<sup>21</sup>及《香港國安法》等相繼頒佈，加上國際及全球環境不斷變化，澳門相關法律已不合時宜，有需要作出修改，以更好地落實維護國家安全，澳門特別行政區應當履行維護國家安全的責任。

#### 四、澳門《維護國家安全法》中引入保護管轄原則的意義和影響

在澳門《維護國家安全法》引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”之意義，是為了對那些發生在澳門特別行政區境外的危害國家安全的行為，澳門法院有權限對這些犯罪行為和犯罪者進行審判和制裁，無論被告人是否中華人民共和國公民或者是否在澳門有居留權。

19. 同注 18。

20. 同注 18。

21. 《中華人民共和國國家安全法》第 44 條規定：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。

如前所述，我國刑法中早已設定了“保護管轄原則”之規定。雖然《澳門刑法典》第5條第1款a)項也包括了部分特定的犯罪可以設有一定範圍的保護管轄權。針對澳門域外作出妨害政治、經濟及社會制度罪，對包括：暴力變更已確立之制度、煽動以暴力變更已確立之制度、破壞已在澳門確立之政治或經濟或社會制度、煽動集體違令、通謀外地、侮辱本地區象徵、脅迫本地區之機關、擾亂本地區機關之運作等罪名等特定犯罪實行了保護管轄權。

但是，專門針對國家安全和主權的犯罪，即澳門《維護國家安全法》中所專門規範的、發生在澳門的分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動、勾結外國或者境外勢力危害國家安全等犯罪行為，則未見包含在內。

從上可見，上述保護管轄權是明顯圍繞着國家整體利益而設立，任何國家或地區也應尊重別國行使其保護管轄權。

關於《維護國家安全法》引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”，本身是一個具爭議性的問題。它也曾被外界質疑它的正當性和必要性。

一方面，有肯定性意見認為，引入“保護管轄原則”可以有效地打擊在境外發生的危害國家安全的行為，防止逃避司法制裁，也可以體現中央政府對澳門特別行政區的信任和支持。

再一方面，有意見認同引入“保護管轄原則”將賦予澳門特區司法機關有權審理任何人在澳門以外作出危害國家安全的犯罪行為。亦有意見認為完善國安法律適用範圍，能大大減低外部勢力對澳門特區的干預。<sup>22</sup>

另一方面，有持反對意見的人士認為，刑事法律的適用範圍應僅限於澳門，引入“保護管轄原則”是不尊重其他地方的法律<sup>23</sup>。他們認為保護管轄權可能會與其他國家或地區的司法管轄權發生衝突或重疊，造成司法混亂或爭端。

筆者認為，保護管轄權目前主要指的是刑事管轄權。引入保護管轄權是符合《澳門基本法》、《澳門刑事訴訟法典》和《中華人民共和國刑事訴訟法》的規定，也是遵循國際公認的司法原則，如《聯合國反恐怖主義基本原則》。因此，在澳門特別行政區引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”的意義，等同於在我國法律中引入國家保護管轄權。在澳門《維護國家安全法》引入和設置“保護管轄原則”之目的，是旨在維護中華人民共和國的統一、主權和安全，以及澳門特別行政區的穩定和發展。再者，引入保護管轄權並不會令澳門法院喪失管轄權，而是增加了一種管轄方式。從上可見，在《維護國家安全法》引入“保護管轄權”或“保護管轄原則”，絕對是具正當性及必要性。

---

22. 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》，2022年。

23. 同注22。

## 五、引入保護管轄權之內容、操作條件

針對原有的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》，它的管轄權範圍包括有“屬地管轄原則”和“屬人管轄原則”。但是，未有“保護管轄原則”，可見它的適用範圍（又稱為域外效力）過窄，為此，應探討是否存有擴展和完善的空間。

以下我們看看，原有的第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第 10 條的適用範圍：“一、本法適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內作出的本法規定的行為。二、本法亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外作出的第一條規定的行為，以及澳門特別行政區居民在澳門特別行政區以外作出的第二條、第三條、第四條和第五條規定的行為。”

第 10 條第 1 款採用了屬地管轄原則（該法律處罰的是澳門特區內發生的犯罪）。第 10 條第 2 款則採用了屬人管轄原則（如果在澳門以外所作出的行為，該法律中除叛國罪外，分裂國家、顛覆中央人民政府、煽動叛亂、竊取國家機密犯罪行為只適用於澳門居民；如果涉及叛國罪，則僅針對澳門居民中的中國公民）。原有法律適用範圍顯然過窄。

政府解釋稱，某些嚴重犯罪，如恐怖主義犯罪，在符合某些條件的情況下，亦會按照本澳法律處罰在澳門以外作出的行為，相比之下，原有的《維護國家安全法》的管轄範圍就相對較窄<sup>24</sup>。

雖然於 2009 年政府給予上述解釋，但很明顯，現時的立法需要已有所改變，面對外國勢力多番企圖侵害我國國家安全和正當利益，有必要調整立法政策。這是因為，《維護國家安全法》既不包括非澳門居民觸犯上指危害國家安全法的罪狀的刑事責任，也沒有包括澳門居民中的非中國公司觸犯叛國罪的刑事責任。這樣會導致外國勢力恣意侵犯澳門特區和我國的國家安全事項，屬於非常重大的漏洞，必須予以填補。

為此，於 2022 年的《維護國家安全法》的修改建議中，基於原《維護國家安全法》的管轄範圍過窄，澳門特區政府建議就上述適用範圍擴大。

及後，於 2023 年 5 月 25 日，澳門特別行政區立法會通過第 8/2023 號法律對第 2/2009 法律《維護國家安全法》進行修改，除“叛國”罪以外（叛國罪的犯罪主體必然是中國公民，因他所背叛的是中華人民共和國），其他危害國家安全犯罪，犯罪主體並不應僅限於澳門居民，應包括非澳門居民和外國人。以及，為滿足有效打擊危害國家安全犯罪的客觀需要，引入“保護管轄原則”，將任何人在澳門以外作出的危害中華人民共和國國家安全的犯罪行為也納入懲治範圍<sup>25</sup>。

24. 第 2/2009 號《維護國家安全法》第 10 條。

25. 澳門特別行政區政府：《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉諮詢文件》，2022 年。

第 8/2023 號法律修改的第 2/2009 年法律《維護國家安全法》當中增加了第一 -C 條規定了 (適用範圍) :

1. 第一-A 條所指活動在澳門特別行政區的整個管轄範圍內開展。
2. 本法律適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內實施的第二章規定的犯罪。
3. 本法律亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外實施的第一-G 條規定的犯罪, 以及任何人在澳門特別行政區以外實施的第二條至第五-B 條規定的犯罪, 但屬司法協助領域的協定另有規定者, 不在此限。
4. 本法律有關下列事宜的規定, 亦適用於針對《刑法典》第二百九十七條至第三百零五條規定的犯罪而進行的程序:
  - (一) 第三章規定的刑事程序及訴訟行為;
  - (二) 第四章規定的預防性措施;
  - (三) 第十二-V 條規定的緊急性。

根據修改之《維護國家安全法》的條文文本, 本文把該條文內容歸納為:

屬地原則一: 《維護國家安全法》適用於澳門特別行政區的整個管轄範圍;

屬地原則二: 《維護國家安全法》適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內實施的第二章規定的犯罪。

屬人原則及保護管轄原則。在特定情況下, 《維護國家安全法》同樣適用:

- a. 第一-G 條規定的犯罪(叛國罪), 適用於澳門特別行政區居民中的中國公民, 即使他在澳門特別行政區以外實施該項犯罪;
- b. 第二條至第五-B 條(分裂國家、顛覆中央人民政府、教唆或支持叛亂、煽動叛亂、竊取國家機密犯罪、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、預備行為等)規定的犯罪, 任何人只要在澳門特別行政區以外實施該項犯罪。

在這值得注意的是, 《中華人民共和國刑法》第 8 條的“保護管轄”有兩個適用前提要件, 一是在《刑法》下屬於最低刑為三年以上有期徒刑之犯罪; 二是該行為按照犯罪地的法律也應受到處罰, 即為雙重犯罪之原則。在符合上述兩前提條件的情況下, 《刑法》可以適用。

但新修改的澳門《維護國家安全法》, 它所引入的“保護管轄原則”並沒有完全相同的要求。首先它沒有所作犯罪之刑幅之要求, 此外, 也沒有雙重犯罪原則之要求。事實上, 按照上述外國法律, 它們的國家安全法也沒有雙重犯罪這方面的要求。

有學者意見認為, 如果侵害行為針對的是國家安全和國家的重大利益, 對雙重可罰性條件的考慮則是不必要的。因為一個國家的主權、安全和基本利益往往具有專屬性, 對這類法益的保護不應當以行為地國家是否處罰相關行為為條件<sup>26</sup>。

26. 參見 [https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL\\_Security\\_Brings\\_Prospersity\\_e\\_c.pdf](https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Security_Brings_Prospersity_e_c.pdf)。

也就是說，即使行為地國家對有關行為持放任態度，甚至持認可或者支持的態度，也不影響受到侵害的國家依照本國刑事法律對該行為定罪處罰。這可以避免於國際刑事司法互助常常遇到的困難，行為地國家因非為雙重犯罪而拒絕與本國合作。

## 六、保護管轄原則與區際刑事司法互助之間的配合運作

如上所說，在澳門《維護國家安全法》引入“保護管轄原則”或引入它的域外效力，不能單單是更新法律便可達到目的。

相反，它需要一系列的法律和《國際刑事司法協助協議》或《區際刑事司法協助協議》作配套。

澳門特別行政區對境外實施的危害國家安全行為，現行法律是奉行“屬地管轄原則”和“屬人管轄原則”<sup>27</sup>。因此，在未有引入“保護管轄原則”之前，若然犯罪行為的實施地是在澳門境外，對犯罪人的追訴，勢必涉及引渡或逃犯移交、訴訟移管等國際或區際刑事司法協助。

即使澳門《維護國家安全法》的修改引入了“保護管轄原則”，還是會遇到相同的問題，因為該犯罪者身處中國境外。

換言之，只要犯罪行為的實施地和犯罪人身處澳門境外，倘澳門司法機關要對犯罪人進行追究、控訴、審判和執行刑罰，將會牽涉到“引渡”或“逃犯移交”，以及倘前者不成功時，尚需依賴其他手段，包括“訴訟移管”等國際或區際刑事司法協助。

因此，要實際行使上述“保護管轄原則”是存在着一定困難，因為犯罪人是外國人，實施犯罪地點又是在澳門境外，如果該犯罪人不能被引渡或被移交過來，或者沒有在澳門領域內被抓獲，澳門司法機關將無法對其進行刑事追究。此時，刑事司法互助便極有用武之地。

《澳門基本法》第93條規定：“澳門特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助”。因此，在涉及澳門特別行政區與中國其他地區的司法機關之間司法協助問題時，可“通過協商依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助”，即為區際司法互助。

基於歷史原因，中國目前也形成了“一國、兩制、兩法系、四法域”的複雜狀況，即中國內地、澳門特別行政區、香港特別行政區、台灣地區為同一國家下的兩岸四地，各自有不同法律體系，分屬不同的法域、不同的司法管轄。區際司法互助之出現，正是為了在一國之內因存在不同法域而產生或出現的法律衝突的解決機制。實務上來說，中國內地、香港與澳門特別行政區之間制定區際刑事司法互助，也是凸顯“一國兩制”的特殊性。

比較其他國家的法律來說，部分國家都已經實行刑事區際司法互助制度。舉例來說：美國。不同州之間可以根據《互助協定》進行司法協助，包括引渡、證人傳喚、取證等。

27. 同注 24。

同樣地，在中國內地各地區之間單一法制區域內的司法互助機制，一直運行已久，包括：訴訟文書送達、調查取證、犯罪所得之追繳等一般措施是一直存在的。中國內地與澳門特區之間的刑事司法互助運行至今，但相關措施顯得十分有限且不夠全面。

澳門刑事訴訟法典中，針對澳門特區與它以外當局之關係，會涉及國際司法互助協議，亦會涉及區際司法互助協議。僅在不存在該二類協約及協定下，二者關係則由澳門刑事訴訟法典的規定規範之。因此，中國內地與澳門特區之間一直在進行就調查取證、文書送達等方面達成刑事方面的司法互助安排，一般而言乃依據《澳門刑法典》第 214 至 216 條規定之司法請求書的發送、接收及遵行的方式為之。

## 七、澳門特區與內地之間刑事司法互助的合作重要性及必要性

### (一) 區際刑事司法協助與國際刑事司法協助之間的不同之處

我們不難發現，除了上述法律依據之區別外，區際刑事司法協助與國際刑事司法協助之間是存有其他不同之處。

首先，區際刑事司法協助，是指同一國家內不同法域的司法機關，應對方的要求，根據協助或互惠原則，相互或者聯手進行一定刑事訴訟行為或調查措施的活動。因此，區際刑事司法協助與國際刑事司法協助的根本區別在於，它主要是一國之內不同法域司法機關的關係，而不是國家之間的關係。

第二，區際刑事司法協助之產生，中國內地、香港特別行政區、澳門特別行政區、台灣地區為同一國家下的兩岸四地，因一國之內客觀存在不同的法域所致。各自有自己的司法管轄，各自法律體制也不相同，尤其是香港特別行政區奉行英美法系或海洋法系。澳門實施的大陸法系是“成文法”，而香港實施的海洋法系是“不成文法”，二者之間確實存在着法律衝突，非一時三刻可以解決。此外，儘管內地、澳門地區、台灣地區奉行大陸法系，但三地的法律體系也是不盡相同。很多時候，正正是因為兩岸四地的社會制度的不同、法律體制之不同，這也反映在立法、司法管轄權和司法實踐上的差異。

第三，與國際刑事司法互助不同的是，區際刑事司法協助是不適用“引渡制度”一詞，也不適用“引渡制度”內的許多基本原則（例如：“政治犯不引渡”、“軍事犯不引渡”、“死刑犯不引渡”、“本國公民不引渡”等）。

關於不適用“引渡制度”一詞之說法，是因為引渡一詞源自國家與國家之間的逃犯引渡制度，引渡制度是一項國際司法協助的重要制度。一般而言是指一國將在該國境內而被他國指控為犯罪或已被他國判刑的人，根據有關國家的請求，移交給請求國審判或執行處罰。既是如此，區際司法互助在一國層面下，應使用“逃犯移交”或“被判刑人移交”之法律詞匯。

關於“本國公民不引渡”之原則，值得注意的是，它是出現在“國與國之間”的關係，屬於國際刑事司法協助的原則。如上所述，區域刑事協助是一國之下不同法域區際之間的關係，也正正因為兩岸四地

同屬一國，不應存在一些與“一國兩制”不相符的規範，不應出現在同一國家下不同特區或地區之犯罪人身上，否則是違反“一國兩制”之精神。

關於“政治犯不引渡”之原則，必須留意在區際刑事法律中，尤其在奉行“一國兩制”的香港和澳門特別行政區是明顯不適用的。如上所說，中國內地與澳門兩地之間移交逃犯屬於區際刑事司法協助的範疇，那就不存在“政治犯不引渡”的國家主權基礎。尤其是維護國家安全方面，這是因為，維護中華人民共和國的主權和安全，是所有中國人應履行之責任，理所當然地包括香港和澳門特區在內。正正是因為維護國家安全是我們的共同責任，我國內地、澳門特區已立法禁止危害國家安全的行為，香港亦已制定《香港國安法》，所以倘任何人在中國領土上觸犯或危害國家的主權和安全的犯罪，那些危害國家統一、主權和安全的刑事犯罪，不是“政治犯”，但這些行為必須受到嚴厲的法律制裁，決不能在制定區際司法互助之時加入這類“政治犯不引渡”之原則。

關於“軍事犯不移交”之原則，在區際刑事法律中是不適用的。根據《基本法》規定，澳門特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權，屬國家的司法管轄權。如果採用“軍事犯不引渡”的國際慣例，那便是與《基本法》規定有所不同，甚至違反《基本法》的規定，故這也不能成為拒絕移交的理由。

第四，關於“雙重歸罪原則”，本文認為，針對一般性質之刑事犯罪，應允許存在於區際刑事司法協助制度中並作為接納的原則之一。因為《澳門基本法》賦予了澳門具有獨立的司法權和終審權，且《澳門刑事訴訟法典》中針對跨境犯罪的處理（“或起訴或移交”相結合的管轄權），也參照了“雙重犯罪原則”的國際慣例，因此，對於“逃犯移交”或“被判刑人移交”來說，適用“雙重歸罪原則”應視為保障人權的表現。

事實上，香港特區政府過往與其他國家和地區所簽署的移交逃犯協議，大多會參照幾項重大原則，包括該逃犯涉及觸犯的犯罪屬“雙重歸罪原則”，且雙方的法律均屬可判處1年以上的監禁或其他形式的拘留或更嚴厲的刑罰的罪行，才可請求移交罪犯。其他的原則亦包括死刑犯、政治犯及軍事犯等不移交。雖然香港政府過往持有這些原則，但將來如何落實還需繼續觀望。

誠然，澳門特區政府過往與其他國家和地區所簽署的“逃犯移交”協議也有類同規定（雙重犯罪原則、死刑犯、政治犯及軍事犯等不移交）。例如：澳門特別行政區與葡萄牙簽署《移交逃犯協定》也是如此，但是該國際協定已充分考慮到兩個司法管轄區具有共同性的刑事法律制度以及在立法上的一系列基本原則，如：雙重歸罪原則、互惠原則、一罪不再罰原則以及為不法行為人的權利和保障而拒絕移交原則等等。

第五，任何一個法域在處理跨法域（即跨地區）犯罪時，為了避免或消除司法管轄和法律上的衝突，必須取得跨外法域的司法協助，即區際司法協助。

## (二) 對區際刑事司法互助的幾點建議

近年來，就調查取證、文書送達等方面達成刑事方面的司法協助一直在進行中，一般而言是以《澳門刑事訴訟法典》中司法請求書的規範為之。

根據《澳門刑事訴訟法典》第 213 條規定：“請求書、逃犯之移交、在澳門特別行政區以外宣示之刑事判決之效果，以及在刑事司法方面與非屬澳門特別行政區之當局之其他關係，由適用於澳門特別行政區之國際協約或屬司法協助領域之協定規範之；如無該等協約及協定，則由本卷之規定規範之。”此外，該法典第 217 條規定：“將不法分子移交至另一地區或國家，由特別法規範之”。

現時中國內地與澳門特區之間並無就刑事司法合作達成協議，這對澳門特區當局處理被刑事追訴的被告人潛到內地可能造成嚴重問題，當中包括“逃犯移交”。

澳門法院曾審理了澳門當局根據國際刑警組織發布的紅色拘留令拘留來自大陸的中國公民的案件。應中國內地的要求，隨後移交給中國內地當局，但涉案人士向終審法院申請人身保護令。面對這些案件，終審法院於 2007 年 5 月 20 日製作之第 12/2007 號合議庭裁決和 2008 年 2 月 12 日製作之第 3/2008 號合議庭裁決) 中一致決定：“現時並沒有區際法律或本地法律規範中國內地與澳門特別行政區之間移交逃犯的事宜，即使是為了執行國際刑警組織發出的紅色通緝令，在沒有可適用的專門法律規範的情況下，包括檢察院、司法警察局在內的任何公共機關均不能以把國際刑警通緝的人士移作為請求方的內地為目的拘留該人士<sup>28</sup>。”

上述兩個案例成為法學者關注澳門與內地未訂立刑事司法互助制度時引用的案例。

雖然，澳門特區和香港特區在 2005 年簽訂了《澳門特別行政區與香港特別行政區關於移交被判刑人的安排》，但這與“逃犯移交”及被判刑人移交不屬同一內容，且這屬於比較容易達成共識的互助項目。

因此，針對更為深入之項目，例如：移交逃犯、移管刑事訴訟、執行刑事判決等，目前為止澳門未成功與內地或香港、或台灣地區簽署該方面的區際刑事司法協助，但是要在同一國之內不同的法律區域實行司法方面的互助或協助，其必要性十分明顯，但其困難性也是顯然而見。

如前所述，《區際刑事司法協助法》自回歸以來一直在進行立法工作，甚至於 2016 年 6 月該法案原已提交澳門立法會審議，但基於特殊原因，澳門特區政府曾主動將之撤回。

但是，面對今日的實況，實在有必要再次將中國內地、香港特區和澳門特區之間的刑事司法互助的協議之制定，再次提交上澳門立法會作出審議和決定。

---

28. 內容轉錄自澳門終審法院第 12/2007 號裁判。

筆者認為，針對內地和澳門之間區際刑事司法協助範圍，應包括訴訟文書送達、調查取證、犯罪情報交流、勘驗、檢查、司法鑑定、追繳贓款贓物、逃犯緝捕與逃犯移交、被判刑人之移交、訴訟轉移、判決的承認和執行等。且一般而言，尤其是對於“逃犯移交”或“被判刑人移交”來說，可適用“雙重歸罪原則”，可加入互惠原則、一罪不再罰原則以及為不法行為人的權利和保障而拒絕移交原則，但不應列入死刑犯、政治犯及軍事犯等不移交之條款。至於針對“國安法”的犯罪，則應免除“雙重歸罪原則”，以避免有心人利用此等差異來逃避處罰。

至於國際刑事司法互助方面。凡屬涉及澳門特別行政區與外國的司法協助問題時，即澳門與外國之間開展司法協助，就必須在中央人民政府協助和授權下進行。

《澳門基本法》第 94 條之規定：“在中央人民政府協助和授權下，澳門特別行政區可與外國就司法互助關係作出適當安排”。為此還確立了特區辦理與外國的司法協助案件的通報機制（參見第 3/2002 號法律《司法互助請求的通報程序法》）。

此外，澳門特別行政區於 2006 年 7 月還制定及頒佈了（第 6/2006 號法律）《刑事司法互助法》，這是一個為國際刑事司法互助機制而設的法律框架，它的宗旨是澳門特別行政區在中央人民政府協助及授權下，能與中華人民共和國以外的國家或地區進行刑事司法互助。但是，《刑事司法互助法》中第一條第一款卻規定，“本法規範澳門特別行政區在中央人民政府協助及授權下，與中華人民共和國以外的國家或地區進行刑事司法互助”，因而不適用於澳門特區與中國內地的區際刑事司法協助。

第 6/2006 號法律《刑事司法互助法》的範圍包括：移交逃犯；移管刑事訴訟、執行刑事判決、移交被判刑人、監管附條件被判刑或附條件被釋放的人、其他的刑事司法合作。在該法律生效後，澳門特別行政區已經與葡萄牙<sup>29</sup>、韓國<sup>30</sup>等國家簽署了《移交逃犯協定》或《刑事司法協助協定》等刑事司法互助之協議。澳門特別行政區亦有與東帝汶<sup>31</sup>、佛得角<sup>32</sup>、蒙古<sup>33</sup>、尼日利亞<sup>34</sup>等國家簽署司法互助協定，可見碩果甚豐。

29. 澳門特別行政區印務局，澳門與葡萄牙簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與葡萄牙共和國移交逃犯協定》，2019 年 5 月 15 日在里斯本簽署，發佈日期：2019 年 6 月 19 日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2243>，到訪日期：2023 年 5 月 1 日。

30. 澳門特別行政區印務局，澳門與韓國簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與大韓民國移交逃犯協定》和《中華人民共和國澳門特別行政區與大韓民國刑事司法協助協定》，2019 年 10 月 23 日在澳門簽署，發佈日期：1999 年 12 月 4 日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2278>，到訪日期：2023 年 5 月 1 日。

31. 澳門特別行政區印務局，澳門與東帝汶簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與東帝汶民主共和國法律及司法互助協定》，2008 年 11 月 21 日在澳門簽署，發佈日期：2008 年 12 月 15 日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/805>，到訪日期：2023 年 5 月 1 日。

32. 澳門特別行政區印務局，澳門與佛得角簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與佛得角共和國的法律及司法互助協定》，2013 年 11 月 7 日在澳門簽署，發佈日期：2013 年 12 月 4 日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/1306>，到訪日期：2023 年 5 月 1 日。

33. 澳門特別行政區印務局，澳門與蒙古國簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與蒙古國刑事司法協助協定》，2019 年 6 月 26 日在蒙古烏蘭巴托簽署，發佈日期：2019 年 7 月 24 日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2259>，到訪日期：2023 年 5 月 1 日。

34. 澳門特別行政區印務局，澳門與尼日利亞簽署了《中華人民共和國澳門特別行政區與尼日利亞聯邦共和國關於移交被判刑人的協定》2018 年 6 月 1 日在澳門簽署，發佈日期 2018 年 7 月 11 日，<https://www.io.gov.mo/cn/legis/int/rec/2156>，到訪日期：2023 年 5 月 1 日。

從上可見，既然澳門特別行政區可以制定《刑事司法互助法》，也能成功與多個國家簽訂《移交逃犯協定》或《刑事司法協助協定》等刑事司法互助之協議，然而，在一個國家不同法域之間的兩岸四地，卻未能制定《區際刑事司法協助法》，就顯得很欠缺了。

為實現跨境和跨國刑事案件的有效偵查、追訴、審判和執行刑罰，並為解決當中產生的跨境調查和取證之需要。區際間不同地方的刑事司法互助顯得十分重要，且會成為案件起訴成敗之關鍵。

因此，澳門特區政府於是次修法中，亦加入“保護管轄原則”，使維護國家安全法得以具備域外效力，如果行為人（無論是否澳門居民或外國人）在澳門境外觸犯有涉及國家安全的罪行，《維護國家安全法》也可以適用於這些罪行。

然而，在引入“保護管轄”原則之同時，在追究那些並不身處於本地區的人士之刑事責任，為使該人繩之以法，必須透過國際刑事司法互助或區際刑事司法互助才能達到目的，例如：引渡、訴訟移管、逃犯移交。為此，刑事司法互助的工作變得刻不容緩。

更重要的是，除了制定區際刑事司法互助法律框架和合作機制外，考慮到國家安全領域的犯罪更多時候會涉及跨國跨境，因此，在司法互助的合作中，更重要的部分還是在案件偵查過程。為此，還應加強案件之執行力度：

1. 建立有效的警務聯絡機制：建立內地、香港特區、澳門特區三地的警務合作機制，包括警務高層會晤、警務聯席會議、警務實務論壇等多樣形式的深度合作機制，並透過刑事警務協作，建立情報信息交流機制。
2. 建立嚴密的國家安全管控體系：建立內地、香港特區、澳門特區三地關於國家安全情報部門的溝通和聯絡機制，並透過協作工作，建立情報信息交流機制。
3. 建立有效的司法機關的互動機制：加強內地、香港特區、澳門特區三地之間的司法機關的互動，包括定期的司法高層交流會議、恆常的司法機關交流活動，建立三地的聯繫人員網等，以便在需要時及時協調解決問題。
4. 建立快速反應機制：在刑事案件調查、追訴和審判過程中，有時需要快速反應和協調，以防止罪犯逃脫或證據被破壞。因此，不同地區的司法機關應建立起快速反應機制，以便在需要時及時協調解決問題。
5. 加強法律法規的認識：不同地區的法律法規存在差異，這可能會對刑事區際司法互助造成一定的障礙。因此，不同地區的司法機關應加強對區際不同法域的法律法規之認識，並進行比較研究，確保刑事司法互助之路更為順暢。
6. 在刑事區際司法互助中，執行力度是非常重要的。不同地區的司法機關應加強對裁決的執行力度，確保刑事案件的裁決得到有效執行，從而維護社會正義與公平。

## 八、總結

於 2022 年 8 月 22 日，澳門特區政府就修改《維護國家安全法》進行公眾諮詢，其中一項建議便是引入“保護管轄原則”，以應對在境外從事分裂國家、顛覆國家政權、恐怖活動等危害國家安全的行為進行制裁。

保護國家安全和利益是設定和行使“保護管轄權”的基本理念。

“保護管轄權”或“保護管轄原則”，意即當一個國家面對威脅到其國家安全和行為，它所享有的司法追究權、審判權和制裁權。這類管轄權設立的目的，就是保護國家的主權和安全、國民的權利和利益。它的存在是符合國際法的“保護管轄原則”和國際慣例。

除了上述國安法之需要外，根據澳門的現實狀況，由於口岸之開放及邊境日常活動之頻繁，大量旅客和人員流動除了加速經濟增長外，亦會衍生刑事犯罪的增加，包括那些與賭場或賭博有關連的犯罪（如高利貸、禁錮、勒索、不法兌換、詐騙、非法經營賭博、外圍賭博、清洗黑錢、有組織犯罪集團等犯罪），其他性質嚴重的犯罪（如殺人、傷人、搶劫、縱火等），以及涉及兩地的危害國家安全的案件。這些重大案件，據警方資料顯示或多或少都有涉及境外元素（作案人或受害人為內地人士或境外人士）。

在較早前，一宗重大的跨境非法經營賭博集團罪之案件中涉及兩地同步調查該犯罪集團中澳門與內地各成員之刑事罪行，當中涉及大量的兩地證據搜集、兩地偵查機關對作案人之緝捕及歸案。為了打擊危害國家主權及安全的域外案件，以及日益嚴重的跨境重大刑事案件，實在有必要加大和強化兩岸四地之刑事司法互助機制。

總的來說，在《澳門基本法》的賦權下，以及結合《刑法典》的規定，香港、澳門特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商，依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助，那麼，即是有法可依，有根有據。內地、澳門、香港、台灣地區應建立刑事區域司法互助，除了落實行使國安法所賦予的管轄權外，面對目前一國之下，國情、民情、民心如此相近，卻只因四個地方法制不同而陷入困局，是十分可惜的事，也讓不少犯罪分子利用兩岸四地不能達成刑事司法互助而肆意侵害各地人民的生命和財產權益，這實屬我們不樂見的事。

時移勢易，澳門特區政府應從現實出發，應就《區際刑事司法協助協議》展開更大誠意的磋商工作，正如終審法院於 2023 年司法年度之致辭中提到，區際刑事司法互助協議似乎“不應長期缺位”。

筆者認為，應利用 2022 年的《維護國家安全法》之修法契機，在引入“保護管轄原則”的同時，為達致有效追究那些外國人或任何人在澳門境外故意破壞國家安全的罪行之法律責任，使這些人繩之以法，必須透過國際刑事司法互助或區際刑事司法互助才能達到目的，例如：引渡、訴訟移管、逃犯移交。因此，再一次證明，刑事司法互助的工作是極其重要、也是刻不容緩。

澳門回歸祖國已有 23 年，《澳門基本法》也在澳門頒佈了 30 年，澳門特別行政區應當肩負起這個重任，堅持互信互利、平等尊重、互惠互利等合作原則，通過國際刑事司法互助協定和國際刑事條約實現追訴權，以更好維護國家安全法的執行。

### 參考文獻

1. 蔡墩銘：《刑事訴訟法概要》，台灣地區：三民書局，2011年。
2. MANUEL LEAL-HENRIQUE，《澳門刑法典註釋及評述》，法律及司法培訓中心，第一冊，2015年。
3. 徐京輝：〈《國際刑事法院規約》與澳門刑法若干制度之比較〉，《澳門研究》，2003年9月，第18期，第11-27頁。
4. 香港特別行政區律政司網站，《香港國安法》法律論壇——國安家好(2021年7月5日)匯編，發佈日期：2021年7月5日，[https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL\\_Security\\_Brings\\_Prospersity\\_e\\_c.pdf](https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Security_Brings_Prospersity_e_c.pdf)，到訪日期：2023年5月1日。
5. 香港特別行政區律政司網站，《香港國安法》法律論壇——國安家好(2021年7月5日)匯編，第二節座談會：《香港國安法》條文研讀——程序法，雷建斌演辭，發佈日期：2021年7月5日，[https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL\\_Security\\_Brings\\_Prospersity\\_e\\_c.pdf](https://www.doj.gov.hk/tc/publications/pdf/NSL_Security_Brings_Prospersity_e_c.pdf)，到訪日期：2023年5月1日。
6. 中國理論法學研究信息網，廖詩評：〈中國法中的域外效力條款及其完善：基本理念與思路〉，發佈日期：2022年5月12日，<https://www.legal-theory.org/?mod=info&act=view&id=26461>，到訪日期：2023年5月1日。
7. 澳門特別行政區保安司司長辦公室網站，《2022年澳門特別行政區修改〈維護國家安全法〉的諮詢文本》，發佈日期：2022年8月22日，<https://www.pj.gov.mo/RLDSE/zh/default.html>，到訪日期：2023年5月1日。
8. 澳門特別行政區保安司司長辦公室網站，《2022年澳門特別行政區修改〈維護國家安全法〉之諮詢總結報告》，發佈日期：2022年11月7日，<https://www.pj.gov.mo/RLDSE/zh/default.html>，到訪日期：2023年5月1日。

# 港澳國安法罪狀和執行機制之比較和思考

李煥江\*

## 摘要：

透過對比港澳兩地國安法，力求將相關罪狀和執行機制作比較，以及對相關罪狀附圖表說明，尤其包括第 2/2009 號法律《維護國家安全法》（下稱 2009 年《澳門國安法》）以及其新修訂文本第 8/2023 號法律（下稱 2023 年《澳門國安法》）之相關比照分析，乃至其他地方的相關規定，以便未來持續探討完善國安犯罪的罪狀及其執行機制，旨在更好實現本澳與內地和香港特區維護國家安全法律的同等維護效力。

**關鍵詞：**國家安全 香港國安法 澳門國安法 恐怖主義犯罪 間諜行為

## 一、港澳國安法的立法背景和法律屬性

### （一）香港國安法

第十三屆全國人大第三次會議上表決通過了《全國人大關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定》（下稱《決定》）。《決定》以及由人大常委會制定《香港國安法》在全國範圍內生效和執行，《香港國安法》屬全國性法律，其中立法理由是因為最初透過《香港特別行政區基本法》（下稱《香港基本法》）第二十三條授權香港特區進行有關立法，但回歸二十三年以來香港特區一直沒有完成有關立法工作。

《香港國安法》於 2020 年 6 月 30 日晚上 11 時在香港特區公佈實施，且列入《香港基本法》附件三，作為國家關於國安立法的一個重要組成部分。即使人大常委會制定了相關法律，也沒有排除香港特區根據《香港基本法》第二十三條的立法權責，香港特區也需要不斷完善國家安全領域和具體的執行機制，但不能抵觸《決定》和人大常委會制定的相關法律。

### （二）澳門國安法

為落實《澳門基本法》的規定，澳門特區立法會於 2009 年 2 月 25 日根據《澳門基本法》第七十一條（一）項和第二十三條的規定，為禁止危害國家安全的犯罪，通過了 2009 年《澳門國安法》。特區政府於 2022 年 8 月 22 日至 10 月 5 日期間就修改《澳門國安法》進行了公開諮詢，諮詢總結期間，社會各界反應踴躍，就諮詢文本<sup>1</sup>內容提出了大量意見和建議，充分體現了澳門居民積極維護國家安全的情操，進一步鞏固了“愛國愛澳”核心價值在澳門社會的主導地位。公開諮詢結束後，特區政府隨即全面整理和分析諮詢期內所收集的意見和建議，並編撰了諮詢總結報告<sup>2</sup>，且隨後向立法會提交了修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》（法案），並於 2023 年 5 月 18 日獲立法會通過第 8/2023 號法律修改了 2009 年《澳門國安法》。

\* 李煥江，澳門法學協進會會長、澳門法律工作者聯合會副會長、澳門律師公會監事會主席、澳門執業律師。

1. 澳門特別行政區政府：《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉諮詢文件》，2022 年。

2. 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》，2022 年。

從上可知，港澳兩地國安法由於制定機關和立法程序均有不同，《澳門國安法》僅是澳門本地法律，不是全國性法律，下文將闡述兩地國安法罪狀及執行機制主要不同之處：

## 二、罪狀及執行機制異同

### (一) 罪名、刑期和附加刑異同

2009年《澳門國安法》規定了叛國（第一條）、分裂國家（第二條）、顛覆中央人民政府（第三條）、煽動叛亂（第四條）、竊取國家機密（第五條）、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（第六條），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（第七條）共七種犯罪行為。有關罪名與《澳門基本法》第廿三條相對應，第四至七條規定的罪名，其嚴重性不如前三條的叛國、分裂國家、顛覆中央人民政府等罪名（處十至二十五年），立法者不就第四條至第七條所指犯罪的預備行為作出懲處。與此不同的是，2023年《澳門國安法》對各罪狀（除了叛國罪外）的構成要件修改擴充，且統一處罰各國家安全故意犯罪（但新增訂“教唆或支援叛亂罪”除外）的預備行為。

另外，2023年《澳門國安法》完善第四條“煽動叛亂”罪，雖然維持相關各罪的“煽動”概念上一致（即必須故意地公然和直接煽動他人實施有關犯罪），在罪狀內增補了涉及公然和直接煽動他人參與旨在危及或損害國家內地或對外安全利益騷亂的行為（2023年《澳門國安法》第四條第三款），理由是考慮到騷亂活動對國家穩定可造成嚴重危害。事實上，2009年《澳門國安法》對此存有空白，未能有力回應相關行為的嚴重性和社會可譴責性。

除上述罪狀外，2023年《澳門國安法》亦增訂第三-A條“教唆或支持叛亂”罪，將教唆、幫助、協助或資助他人實施“叛國”、“分裂國家”或“顛覆國家政權”罪的行為獨立成罪。本人認為這一做法好處是可促使有關幫助者作為正犯獨立成罪和量刑，即不適用《澳門刑法典》第二十六條結合第六十七條關於從犯之特別減輕規定，以回應相關行為的嚴重性，毋須取決於他人最終是否實施所規定的犯罪。

然而，上述新增條文並未包括教唆或幫助他人實施第四條“煽動叛亂”罪的行為，例如甲私下唆使乙，讓乙公然和直接煽動中國公民叛國，又例如甲幫助乙，讓乙公然和直接煽動其他人推翻中央人民政府，由於甲藏在背後，沒有公然和直接煽動乙，即使是造成嚴重後果，由於甲僅作為刑法理論上“間接教唆犯”或“幫助教唆犯”，甲難以按第四條煽動叛亂罪作處罰。換言之，當甲私下教唆或幫助乙實施上述“煽動叛亂”罪，且甲的行為後果導致促成了三類最嚴重犯罪（2023年《澳門國安法》第四條第一款提及“叛國”、“分裂國家”、“顛覆國家政權”）乃至第四條第二款和第三款所規定其他嚴重罪行時，基於類似理由日後有需要時可檢視是否也獨立成罪，理由是即使不考慮“間接教唆犯”或“幫助教唆犯”在刑法理論上是否構成犯罪的爭議，以及假設可適用《刑法典》關於共犯或從犯之規定，但有關規定也未必能有力回應相關行為的嚴重性和社會可譴責性。為避免不必要爭議和加強尤其涉及“叛國”、“分裂國家”、“顛覆國家政權”等重大法益的保護，未來也可考慮強化有關刑事政策，將教唆、幫助、協助或資助他人實施“煽動叛亂”罪也納入“教唆或支持叛亂”之罪狀要素內，即教唆、幫助、協助或資助他人實施“叛國”、“分裂國家”、“顛覆國家政權”或“煽動叛亂”罪均構成“教唆或支持叛亂”罪。換言之，未來

可持續關注有關問題，需要時可適時檢視將上面提及“間接教唆犯”或“幫助教唆犯”(甲)納入獨立成罪量刑。

關於侵犯國家秘密方面，港澳國安法均沒有明示加入“毀滅或篡改”作為侵犯國家秘密犯罪手段之一，本人曾建議引入<sup>3</sup>。政府於諮詢期間回覆表示：“2009年《澳門國安法》將竊取、刺探及收買納入‘侵犯國家秘密’罪，目的是杜絕及盡最大程度不讓外國掌握國家秘密，否則會造成嚴重的安全威脅，而‘毀滅’及‘篡改’則視乎情況可以列入以‘與澳門特區以外的組織、團體或個人建立聯繫作出危害該法規定國家安全的行為’罪，或由將來的‘保密法’<sup>4</sup>懲處。”

然而，鑑於“與澳門特區以外的組織、團體或個人建立聯繫作出危害該法規定國家安全的行為”罪是指建立聯繫且作出該條提及行為，即使按2023年《澳門國安法》的規定亦難以將“毀滅”及“篡改”視作違反國安犯罪，更何況“侵犯國家秘密”罪亦不取於“建立聯繫”。為此，特區可在適當時候亦可對有關問題作檢視。

關於間諜方面，《澳門國安法》僅在關於竊取國家機密罪狀內，有提及“接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物進行竊取、刺探或收買國家機密的間諜活動。”另外，可能與間諜活動相關的還有2023年《澳門國安法》第五條-A“與澳門特區以外的組織、團體或個人建立聯繫作出危害該法規定國家安全的行為”罪；然而，2023年《澳門國安法》第五條-A與《香港國安法》所列的勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪類似，僅針對該條所禁止行為（即第五條-A第一款（一）至（四）項之任一行為），但均不包括“加入間諜組織”本身，也不包括其他未列入該款但可危及國家安全之間諜活動。

反觀，內地卻有比較系統的法律規範包括於2023年4月26日修訂我國《反間諜法》以及我國《刑法典》第一百一十一條，例如按我國刑法規定，“間諜罪”包括三種危害國家安全的行為：一是參加間諜組織充當間諜；二是接受間諜組織及其代理人的任務，在我國進行間諜活動；間諜組織代理人，是指受間諜組織或者其成員的指使、委託、資助，進行或者授意、指使他人進行危害中華人民共和國國家安全活動的人；三是為敵人指示轟擊目標。實施上述三種行為之一，危害國家安全的，即構成犯罪。此外，我國《刑法典》尚規定“為境外竊取國家秘密情報罪”（即第一百一十一條），是指“為境外的機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密或者情報的，處五年以上十年以下有期徒刑；情節特別嚴重的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑；情節較輕的，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利”。

綜上，《澳門國安法》雖然部分涵蓋了我國刑法典“境外竊取國家秘密情報罪”，但卻尤其欠缺我國刑法一百一十條內容，未來本澳可考慮制定反間諜法，增加針對從事間諜相關的犯罪行為和反間諜措施，例如對參加間諜組織本身等也獨立成罪，又或對上述第五條-A第一款所禁止的行為作相應擴充。換言之，旨在更好實現港澳與內地維護國家安全刑事法律的同等維護效力，港澳有需要引入獨立規定針對包括個人或實體作出以下任一行為：“一是參加間諜組織充當間諜；二是接受間諜組織及其代理人的任務，

3. 參考《葡萄牙刑法典》316條、《法國刑法典》第413條之十和十一，以及《西班牙刑法典》第598至603條等規定可知，“毀滅”或“篡改”方式均可視作侵犯國家秘密犯罪，與“竊取”或“複製”等方式均具有相同刑罰且不論行為人是否與外國有聯繫。

4. 然而，現正審議保守國家秘密法草案，同樣沒有規定相關懲處。

進行間諜活動；間諜組織代理人，是指受間諜組織或者其成員的指使、委託、資助，進行或者授意、指使他人進行危害國家安全活動的人；三為敵人指示轟擊目標”等。

此外，關於恐怖主義犯罪，澳門則另立第 3/2006 號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》（詳見下表備注部分），例如根據該法律第四條第一款“恐怖團體是指二人或二人以上的集合，其在協同下行動，目的係藉着作出下列任一事實，以暴力阻止、變更或顛覆已在澳門特區確立的政治、經濟或社會制度的運作，或迫使公共當局作出一行為、放棄作出一行為或容忍他人作出一行為，又或威嚇某些人、某人群或一般居民，只要按有關事實的性質或作出時的背景，該等事實可嚴重損害澳門特區或所威嚇的居民：

1. 侵犯生命、身體完整性或人身自由的犯罪；
2. 妨害運輸安全及通訊安全的犯罪，該等通訊尤其包括資訊、電報、電話、電台或電視；
3. 藉着造成火警，爆炸，釋放放射性物質、有毒或令人窒息的氣體，造成水淹或雪崩，使建築物崩塌，污染供人食用的食物及水，又或散佈疾病、蔓延性禍患、有害的植物或動物等而故意產生公共危險的犯罪；
4. 將交通或通訊工具或交通通道、公共事業的設施，又或供應或滿足居民根本需要的設施，確定性或暫時全部或部分破壞，又或使之確定性或暫時全部或部分不能運作或偏離正常用途的行為；
5. 研究或發展核子武器、生化武器或化學武器；
6. 有使用核能、火器、生化武器、化學武器、爆炸性物質、爆炸裝置、任何性質的燃燒工具，又或內有特別危害性裝置或物質的包裹或信件而作出的犯罪。”

而根據該法律，存有上述目的作出上述行為者可處三年至十二年徒刑；如所實施的犯罪同時有其他相應刑罰，相等或高於上述刑罰，則處以此相應刑罰，而其最低及最高限度均加重三分之一。領導或指揮恐怖團體、組織或集團者，處十二年至二十年徒刑。然而，與《香港國安法》不同，由於現時沒有將恐怖主義犯罪納入或觸犯澳門國安犯罪法律體系，不會專由受指定負責國安案件司法官（包括法官和檢察官）處理。在香港，鑑於恐怖活動罪被列入《香港國安法》第三節，屬侵犯國家安全的犯罪且須遵循該法所訂的程序，包括由專責法官審理。

在刑期方面，2009 年《澳門國安法》和 2023 年《澳門國安法》均不設無期徒刑，且與現行《刑法典》一致，單一罪最高只有廿五年徒刑。在香港，《香港國安法》則針對防範、制止和懲治發生在香港特區的分裂國家、顛覆國家政權、組織實施恐怖活動、勾結外國或者境外勢力危害國家安全四類犯罪行為作出處罰，雖然只有四大類犯罪，但罪狀所針對違法行為和其他內容相對比 2009 年《澳門國安法》會更廣，最高刑期為終身監禁，而中國和美國等最高為死刑。

有關港澳國安法各罪的刑期和構成要件之對照，可參見下表：

香港國安法

2009 年澳門國安法

2023 年澳門國安法  
修訂內容

備注

第一條 叛國  
一、中國公民作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：  
(一) 加入外國武裝部隊抗國家；  
(二) 意圖促進或引發針對國家的戰爭或武裝行動，而串通外國的政府、組織、團體或其人員；  
(三) 在戰時或在針對國家的武裝行動中，意圖幫助或協助執行敵方針對國家的軍事行動，或損害國家的軍事防衛，而直接或間接與外國協議，或作出具有相同目的的行為。  
二、作出上款所指犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。  
三、在本法中，“國家”指中華人民共和國。

改為第一 – G 條，但罪狀內容不變

香港國安法：  
1) 有關罪行列於“勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪”內，即請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施以下行為之一的，均屬犯罪：對中華人民共和國發動戰爭，或者以武力或者武力相威脅，對中華人民共和國主權、統一和領土完整造成嚴重危害；  
2) 犯罪主體不一定是中國公民。  
  
澳門國安法：  
1) 獨立一條規定叛國罪  
2) 犯罪主體：中國公民

香港國安法

2009 年澳門國安法

2023 年澳門國安法  
修訂內容

備注

第一節 分裂國家罪  
第二十條 任何人組織、策劃、實施或者參與實施以下旨在分裂國家、破壞國家統一行為之一的，不論是否使用武力或者以武力相威脅，即屬犯罪：  
(一) 將香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分從中華人民共和國分離出去；  
(二) 非法改變香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分的法律地位；  
(三) 將香港特別行政區或者中華人民共和國其他任何部分轉歸外國統治。  
犯前款罪，對首要分子或者罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑；對積極參加的，處三年以上十年以下有期徒刑；對其他參加的，處三年以上有期徒刑、拘役或者管制。  
  
第二十一條 任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施本法第二十條規定的犯罪的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑；情節較輕的，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制。

第二條 分裂國家  
一、以暴力或其他嚴重非法手段，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外國主權者，處十年至二十五年徒刑。  
二、作出上款所指犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。  
三、在本法中，“其他嚴重非法手段”指下列任一行為：  
(一) 侵犯他人生命、身體完整或人身自由；  
(二) 破壞交通運輸、通訊或其他公共基礎設施，或妨害運輸安全或通訊安全，該等通訊尤其包括電報、電話、電台、電視或其他電子通訊系統；  
(三) 縱火，釋放放射性物質、有毒或令人窒息氣體，污染食物或食水，傳播疾病等；  
(四) 使用核能、火器、燃燒物、生化武器、化學武器、爆炸性裝置或物質、內有危險性裝置或物質的包裹或信件。

第二條 分裂國家  
一、藉任何非法手段，試圖作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：  
(一) 將國家領土的一部分從國家主權分離出去；  
(二) 改變澳門特別行政區或國家其他任何部分的法律地位；  
(三) 使國家領土的一部分於外國主權。  
二、{ 廢止 }  
三、{ 廢止 }

香港國安法：  
1. 不論是否使用武力，包括以武力相威脅和煽動等分裂國家或使香港法律地位改變  
2. 關於香港國安法第二十一條，參見法案第三 – A 條“教唆或支持叛亂”罪  
  
2009 年澳門國安法：暴力或其他嚴重非法手段分裂國家；且對“其他嚴重非法手段”作出了盡數列舉。  
  
2023 年澳門國安法：  
1) 改為任何非法手段，即除原有“暴力”或“嚴重非法手段”外，尚包括各種非暴力方式；且一律處罰預備行為；及 3) 引入“改變澳門特別行政區或國家其他任何部分的法律地位”。

香港國安法	2009 年澳門國安法	2023 年澳門國安法 修訂內容	備注
<p>第二節 顛覆國家政權罪</p> <p>第二十二條 任何人組織、策劃、實施或者參與實施以下以武力、威脅使用武力或者其他非法手段旨在顛覆國家政權行為之一的，即屬犯罪：</p> <p>(一) 推翻、破壞中華人民共和國憲法所確立的中華人民共和國根本制度；</p> <p>(二) 推翻中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關；</p> <p>(三) 嚴重干擾、阻撓、破壞中華人民共和國中央政權機關或者香港特別行政區政權機關依法履行職能；</p> <p>(四) 攻擊、破壞香港特別行政區政權機關履職場所及其設施，致使其無法正常履行職能。</p> <p>犯前款罪，對首要分子或者罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑；對積極參加的，處三年以上十年以下有期徒刑；對其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制。</p> <p>第二十三條 任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施本法第二十二條規定的犯罪的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑；情節較輕的，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制。</p>	<p>第三條 顛覆中央人民政府</p> <p>一、以暴力或其他嚴重非法手段，試圖推翻中央人民政府，或阻止、限制中央人民政府行使職能者，處十年至二十五年徒刑。</p> <p>二、作出前款所指犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。</p>	<p>第三條 顛覆國家政權</p> <p>一、藉任何非法手段，試圖作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：</p> <p>(一) 推翻、破壞國家憲法所確立的國家根本制度；</p> <p>(二) 推翻、破壞國家中央政權機關；</p> <p>(三) 嚴重干擾、阻撓、破壞國家中央政權機關行使職能。</p>	<p>香港國安法：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 阻止中央和香港各政權機關履職能，或破壞國家根本制度；</li> <li>2. 關於香港國安法第二十三條，參見法案第三-A條“教唆或支持叛亂”罪。</li> </ol> <p>2009 年澳門國安法：阻止中央政府履職能。</p> <p>2023 年澳門國安法：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 將“中央人民政府”擴闊為“國家中央政權機關”；另外，將原來“以暴力或其他嚴重非法手段”改為“藉任何非法手段”，以及引入“推翻、破壞國家憲法所確立的國家根本制度”。<sup>5</sup></li> <li>2) 另透過第五-B條，處罰本罪的預備行為。</li> </ol>

5. 另外，《澳門刑法典》亦規定以暴力或以暴力相威脅，試圖破壞、變更或顛覆已在澳門確立之政治、經濟或社會制度者，處三年至十年徒刑。如其中係有使用武器者，行為人處五年至十五年徒刑。此外，公然煽動作出有關行為，行為人同樣亦要處罰。此外，《預防及遏止恐怖主義犯罪》法律尚規定恐怖主義犯罪，尤其包括：(1) 二人或二人以上的集合，如其在協同下行動，目的係借着作出該法律第四條第一款所述的事實，以暴力阻止、變更或顛覆已在澳門特別行政區確立的政治、經濟或社會制度的運作，或迫使公共當局作出一行為、放棄作出一行為或容忍他人作出一行為，又或威嚇某些人、某人群或一般居民，只要按有關事實的性質或作出時的背景，該等事實可嚴重損害澳門特別行政區或所威嚇的居民。(2) 二人或二人以上的集合，如其在協同下行動，目的係借着作出該法律第四條第一款所述的事實，侵犯一國家的完整性或獨立，或以暴力阻止、變更或顛覆一國家、地區或國際組織的機構的運作，或迫使有關當局作出一行為、放棄作出一行為或容忍他人作出一行為，又或威嚇某些人、某人群或一般居民，只要按有關事實的性質或作出時的背景，該等事實可嚴重損害該國、地區、國際組織或所威嚇的居民。(3) 為實行上述恐怖主義行為，以任何途徑前往或企圖前往非其國籍國或居住國的地方，以便接受訓練、提供後勤支援或培訓他人。(4) 意圖全部或部分資助實施恐怖主義而提供或收集資金、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者。(5) 公然及直接煽動他人作出恐怖主義行為或組成恐怖團體、組織或集團者。

香港國安法	2009 年澳門國安法	2023 年澳門國安法 修訂內容	備注
		<p>第三 -A 條“教唆或支持叛亂”罪</p> <p>一、藉公開或私下勸說、慫恿、利誘或威脅等方法以引起他人實施第一 -G 條、第二條或上條規定的犯罪者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。</p> <p>二、意圖幫助或協助他實施第一 -G 條、第二條或上條規定的犯罪，而對其給予支持，尤其是藉提供物質、情報或其他方式的支援者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。</p> <p>三、意圖資助他人實施第一 -G 條、第二條或上條規定的犯罪，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者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。</p>	<p>香港國安法： 按照第二十一和二十三條，任何人煽動、協助、教唆、以金錢或者其他財物資助他人實施分裂國家罪（第二十條）和顛覆國家政權罪（第二十二），即屬犯罪。</p> <p>2009 年澳門國安法沒有該條。</p> <p>2023 年澳門國安法： 1) 強化刑事政策，參考了香港國安法第二十一條第二十三條，將教唆、幫助、協助或資助他人實施“叛國”、“分裂國家”或“顛覆國家政權”罪的行為獨立成罪（新法與香港立法內容基本一致，但立法技術上稍不同，香港分列兩條條文，澳門將其結合成一獨立罪狀）。</p> <p>2) 可促使有關幫助者作為正犯獨立成罪和量刑，即不適用澳門刑法典第二十六條結合第六十七條關於從犯之特別減輕規定。</p> <p>3) 本罪的預備行為為不作處罰。</p>

香港國安法	2009 年澳門國安法	2023 年澳門國安法 修訂內容	備注
	<p>第四條 煽動叛亂</p> <p>一、公然和直接煽動他人實施本法第一條、第二條或第三條所規定的犯罪者，處一年至八年徒刑。</p> <p>二、公然和直接煽動中國人民解放軍駐澳門部隊的成員放棄職責或叛變者，處一年至八年徒刑。</p>	<p>第四條 煽動叛亂 (維持第一、二款罪狀內容)</p> <p>三、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者，如按其他法例規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。</p>	<p>2009 年澳門國安法：本條必須是“公然和直接煽動”方式，而 2023 年澳門國安法第三 -A 條“教唆或支持叛亂”罪則無此要求。</p> <p>2023 年澳門國安法： 1) 考慮到騷亂活動對國家穩定可造成嚴重危害，增加第三款。</p> <p>2) 另透過第五 -B 條，本條犯罪的預備行為為也作處罰。</p>

## 香港國安法

## 2009 年澳門國安法

### 第五條 竊取國家機密

一、竊取、刺探或收買國家機密，危及或損害國家的獨立、統一、完整或者內部或對外安全利益者，處二年至八年徒刑。

二、接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物進行竊取、刺探或收買國家機密的間諜活動，或明知該等實體或其人員從事上述活動但仍為其招募人員、提供協助或任何方式的便利者，處三年至十年徒刑。

三、利用職務、勞務身份、或者有許可權當局對其所授予的任務的便利：

(一) 作出第一款所指行為者，處三年至十年徒刑；

(二) 作出第二款所指行為者，處五年至十五年徒刑。

四、因職務或勞務的身份、或者有許可權當局對其所授予的任務而保有國家機密：

(一) 公開國家機密或使不獲許可的人接觸國家機密者，處二年至八年徒刑；

(二) 接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物而向其提供國家機密者，處五年至十五年徒刑；

(三) 因過失作出(一)項所指行為者，處最高三年徒刑。

五、在本條中“國家機密”指涉及國防、外交或《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定的其他屬中央和澳門特別行政區關係的有關事項且已經被確定為應予以保密的文件、資訊或物件。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前述文件、資訊或物件是否已經被確定為國家機密的證明文件。

## 2023 年澳門國安法 修訂內容

### 第五條 侵犯國家秘密

一、竊取、刺探或收買國家秘密、使之非法公開或被不獲許可的人接觸者，處一年至五年徒刑。

二、如上款所指行為實際損害國家的獨立、統一、完整或者內部或對外安全利益者，處二年至八年徒刑。

三、[原第二款]

四、利用職務、勞務身份、或者有權限當局對其所授予的任務的便利：

(一) [原第三款(一)項]

(二) 作出上款所指行為者，處五年至十五年徒刑。

五、[原第四款]

六、本法律規定的“國家秘密”由專門法例另行規範。

## 備註

香港國安法：

1) 有關罪行列於“勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪”內(參見 29 條上半部分)，即為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報，處三年以上十年以下有期徒刑；罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑。

涉及的境外機構、組織、人員，按共同犯罪定罪處刑。

2) 因為涉及國家秘密、公共秩序等情形不宜公開審理的，禁止新聞界和公眾旁聽全部或者一部分審理程式，但判決結果應當一律公開宣佈。

3) 對高等法院原訟法庭進行的就危害國家安全犯罪案件提起的刑事檢控程序，律政司長可基於保護國家秘密、案件具有涉外因素或者保障陪審員及其家人的人身安全等理由，發出證書指示相關訴訟毋須在有陪審團的情況下進行審理。凡律政司長發出上述證書，高等法院原訟法庭應當在沒有陪審團的情況下進行審理，並由三名法官組成審判庭。

4) 香港法院在審理案件中有關行為是否涉及國家安全或證據是否涉國家秘密的認定，應取得特首就該問題發出證明書，對法院有約束力。

2009 年澳門國安法：

1) 獨立一條規定竊取國家機密罪；

2) “國家機密”指涉及國防、外交或《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》規定的其他屬中央和澳門特別行政區關係的有關事項且已經被確定為應予以保密的文件、資訊或物件。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前述文件、資訊或物件是否已經被確定為國家機密的證明文件。

2023 年澳門國安法：

1) 罪名改為“侵犯國家秘密”罪；

2) 且參考了香港國安法，第一款改按危險犯論處，但與香港不同，僅包括“國家秘密”，沒有提及“情報”字眼，刑罰改為一至五年，倘實際造成損害定為加重情節；同時增補不具第四款所指身份者非法公開或使不獲許可的人接觸“國家秘密”處相同刑罰；

3) 國家秘密由專門法例另行規範。

4) 另透過第五-B 條，故意作出本罪的預備行為也作處罰。

香港國安法

第四節 勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪

第二十九條 為外國或者境外機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供涉及國家安全的國家秘密或者情報的；請求外國或者境外機構、組織、人員實施，與外國或者境外機構、組織、人員串謀實施，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援實施以下行為之一的，均屬犯罪：

- (一) 對中華人民共和國發動戰爭，或者以武力或者武力相威脅，對中華人民共和國主權、統一和領土完整造成嚴重危害；
- (二) 對香港特別行政區政府或者中央人民政府制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果；
- (三) 對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果；
- (四) 對香港特別行政區或者中華人民共和國進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；
- (五) 通過各種非法方式引發香港特別行政區居民對中央人民政府或者香港特別行政區政府的憎恨並可能造成嚴重後果。

犯前款罪，處三年以上十年以下有期徒刑；罪行重大的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑。

本條第一款規定涉及的境外機構、組織、人員，按共同犯罪定罪處刑。

第三十條 為實施本法第二十條、第二十二條規定的犯罪，與外國或者境外機構、組織、人員串謀，或者直接或者間接受外國或者境外機構、組織、人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援的，依照本法第二十條、第二十二條的規定從重處罰。

2009年澳門國安法

第六條 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

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：

- (一) 本法第八條第三款、第四款、第五款及第六款規定的罰金；
- (二) 本法第九條第三款規定的附加刑。

第七條 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

一、澳門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與外國的政治性組織或團體建立聯繫，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：

- (一) 本法第八條第三款、第四款、第五款、第六款及第七款規定的罰金和法院命令的解散；
- (二) 本法第九條第三款規定的附加刑。

二、在本條中，“聯繫”指下列任一行為：

- (一) 接受上款所指外國實體或人員的指示、指令，或收受金錢或有價物；
- (二) 協助上款所指外國實體或人員的下列任一行為：

1. 收集、預備或公然散佈虛假或明顯有所歪曲的消息；
2. 招募人員或為招募活動而提供集會地點、資助或宣傳等便利；
3. 作出承諾或贈送；
4. 恐嚇或欺詐他人。

2023年澳門國安法  
修訂內容

第六條 澳門特別行政區以外的組織或團體作出危害國家安全的行為

澳門特別行政區以外的組織或團體的機關或其人員以其名義並為其利益作出本章規定的任一犯罪行為，除行為人須負相應的刑事責任外，對該組織或團體科處下列主刑和附加刑：

- (一) [.....]
- (二) [.....]

第五 -A 條 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

一、與澳門特別行政區以外的組織、團體或個人建立聯繫，作出下列任一行為者，如按其他法例不科處更重刑罰，則處三年至十年徒刑：

- (一) 非法擾亂國家中央政權機關制定和執行法律、政策；
- (二) 操控、破壞澳門特別行政區的選舉；
- (三) 對國家或澳門特別行政區進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；
- (四) 藉任何非法方式引發澳門特別行政區居民對中央人民政府的仇恨並可能造成嚴重後果。

二、在本條中，“聯繫”指下列任一行為：

- (一) 向上款所指實體或人員提出請求；
- (二) 與該等實體或人員串通；
- (三) 接受該等實體或人員的指使、控制、資助或者其他形式的支援；
- (四) 協助該等實體或人員的下列任一行為：

1. 收集、預備或公然散佈虛假或明顯有所歪曲的消息；
2. 招募人員或為招募活動而提供集會地點、資助或宣傳等便利；
3. 作出承諾或贈送；
4. 恐嚇或欺詐他人。

備注

香港國安法：  
任何人或組織為外國作出本條規定行為，例如該條(二)對香港特別行政區政府或者中央人民政府制定和執行法律、政策進行嚴重阻撓並可能造成嚴重後果；(三)對香港特別行政區選舉進行操控、破壞並可能造成嚴重後果；(四)對香港特別行政區或者中華人民共和國進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動等。

2009年澳門國安法：  
1. 外國政治組織或聯合澳門政治組織，以組織名義和利益在澳門作出第一至五條行為(第六條)  
2. 澳門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第一至五條行為(第七條)

2023年澳門國安法：  
1. 在該兩條罪狀之要素方面，與香港類似，不局限於政治性組織或團體，均擴充至組織、團體或個人。  
2. 第六條也改為不局限於在澳門作出。  
3. 因應香港國安法，增加了相應的規定，尤其第五 -A 條第一款(一)至(四)所提及行為。與香港稍不同，澳門獨立分成兩條文。  
4. 另透過第五 -B 條，一律處罰各國家安全故意犯罪(教唆或支持叛亂罪除外)的預備行為。

香港國安法

第三節 恐怖活動罪

第二十四條 為脅迫中央人民政府、香港特別行政區政府或者國際組織或者威嚇公眾以圖實現政治主張，組織、策劃、實施、參與實施或者威脅實施以下造成或者意圖造成嚴重社會危害的恐怖活動之一的，即屬犯罪：

- (一) 針對人的嚴重暴力；
- (二) 爆炸、縱火或者投放毒害性、放射性、傳染病原體等物質；
- (三) 破壞交通工具、交通設施、電力設備、燃氣設備或者其他易燃易爆設備；
- (四) 嚴重干擾、破壞水、電、燃氣、交通、通訊、網絡等公共服務和管理的電子控制系統；
- (五) 以其他危險方法嚴重危害公眾健康或者安全。

犯前款罪，致人重傷、死亡或者使公私財產遭受重大損失的，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑；其他情形，處三年以上十年以下有期徒刑。

第二十五條 組織、領導恐怖活動組織的，即屬犯罪，處無期徒刑或者十年以上有期徒刑，並處沒收財產；積極參加的，處三年以上十年以下有期徒刑，並處罰金；其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役或者管制，可以並處罰金。

本法所指的恐怖活動組織，是指實施或者意圖實施本法第二十四條規定的恐怖活動罪行者或者參與或者協助實施本法第二十四條規定的恐怖活動罪行的組織。

第二十六條 為恐怖活動組織、恐怖活動人員、恐怖活動實施提供培訓、武器、資訊、資金、物資、勞務、運輸、技術或者場所等支援、協助、便利，或者製造、非法管有爆炸性、毒害性、放射性、傳染病原體等物質以及以其他形式準備實施恐怖活動的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金或者沒收財產；其他情形，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金。

有前款行為，同時構成其他犯罪的，依照處罰較重的規定定罪處罰。

第二十七條 宣揚恐怖主義、煽動實施恐怖活動的，即屬犯罪。情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處罰金或者沒收財產；其他情形，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制，並處罰金。

第二十八條 本節規定不影響依據香港特別行政區法律對其他形式的恐怖活動犯罪追究刑事責任並採取凍結財產等措施。

2009 年澳門國安法

2023 年澳門國安法  
修訂內容

備注

香港國安法：鑑於恐怖活動罪被列入該法第三節，屬侵犯國家安全的犯罪且須遵循該法所訂的程序，包括由專責法官審理。與其他國安犯罪一樣，審理法官為香港行政長官所指定若干名法官之名單。

澳門國安法沒有對此作出規定，僅透過《預防及遏止恐怖主義犯罪》法律規定恐怖主義犯罪，不會專由受指定負責國安案件司法官（包括法官和檢察官）處理恐怖主義犯罪，且不會適用 2023 年澳門國安法所規定的特別訴訟程序和預防性措施。

另外，兩地在附加刑上也有不同，例如《香港國安法》規定，不具有香港特區永久性居民身份的人違反本法規定，因任何原因不對其追究刑事責任的，也可以驅逐出境。另外，任何人經法院判決犯危害國家安全罪行的，即喪失作為候選人參加香港特區舉行的立法會、區議會選舉或者出任香港特別行政區任何公職或者行政長官選舉委員會委員的資格；曾經宣誓或者聲明擁護《香港基本法》、效忠中華人民共和國香港特區的立法會議員、政府官員及公務人員、行政會議成員、法官及其他司法人員、區議員，即時喪失該等職務，並喪失參選或者出任上述職務的資格。在澳門特區，對於觸犯 2009 年《澳門國安法》前五條犯罪（2023 年《澳門國安法》則改為實施本章所規定任一犯罪）而須判刑者，經考慮該事實嚴重性及行為人公民品德方面的情況，可科處以下附加刑：（一）中止政治權利，為期三年至十年；（二）禁止執行公共職務，為期十二年至二十年；（三）驅逐出境或禁止進入澳門特區，為期五年至十五年，但僅以非本地居民的情況為限。此外，在澳門，中止政治權利有明文規定年期，但香港則沒有規定期限。

## （二）港澳國安法適用範圍異同

《香港國安法》是屬人管轄、屬地管轄和保護性管轄相結合。《香港國安法》作為全國性法律，包括澳門特區在內的其他人也應遵守；另外，其第三十八條也規定不具有香港特區永久性居民身份的人在香港特區以外針對香港特區實施本法規定的犯罪的，適用該法。保護管轄原則在世界通行，非常常見，例如《日本刑法》第 2 條也規定：“外國人在外國對日本犯有內亂、外患、偽造貨幣、偽造文書、偽造有價證券和偽造印章的罪行，日本將對他們行使管轄權”。

在內地，刑法有關保護性管轄的規定如下：外國人在中華人民共和國領域外對中華人民共和國國家或者公民犯罪，而按本法規定的最低刑為三年以上有期徒刑的，可以適用本法，但是按照犯罪地的法律不受處罰的除外。

儘管《澳門刑法典》第五條第一款 a) 項和《預防及遏止恐怖主義犯罪》第三條針對澳門特區以外作出的有關犯罪設有保護性管轄之規定，但與《香港國安法》不同，2009 年《澳門國安法》僅規定“屬地原則”和“屬人原則”，分別如下：(1) 在澳門特區或在澳門特區註冊的船舶或航空器內作出危害國家安全的行為（屬地管轄）；(2) 對澳門居民中的中國公民在澳門以外作出的“叛國罪”，以及澳門居民在澳門以外作出“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”（屬人管轄）。而《香港國安法》則適用於：(1) 香港境內、境外或在香港註冊的船舶或航空器（屬地管轄）；(2) 香港永久性居民或在香港成立的公司、團體等法人或者非法人組織在香港以外犯任何列於《香港國安法》內犯罪（屬人管轄）；及(3) 不具有香港永久性居民身份的人在香港以外針對香港特別行政區實施該法規定的犯罪（保護性管轄）。

為此，2023 年《澳門國安法》引入“保護管轄原則”，該法適用於任何人在澳門特別行政區以外實施的危害國家安全犯罪，唯一例外是叛國罪僅適用於具澳門居民身份的中國公民，以及應遵遁在刑事司法協助領域的協定；然而，即使未能依法或根據尚有的司法協定把涉案人移交澳門，亦可按刑事訴訟法典規定的缺席審判制度處理。

### （三）執行機制異同

隨着《澳門國安法》的實施和國內外形勢等變化，澳門特區政府居安思危，於 2018 年頒佈了第 22/2018 號行政法規，設立澳門特區維護國家安全委員會（下稱“澳門國安委”）。該行政法規訂定了澳門國安委的職責、組成及運作，澳門國安委及辦公室在開展相關工作時，均有權依法要求其他公共實體合作並取得一切所需的協助。

隨着澳門國安委的建立，澳門特區就國家安全的統籌主體和職責方面有了明確的依據，有助於今後澳門特區進一步完善維護國家安全法律制度的配套，使維護國家安全和各項安全措施能在本地有效且統一地落實。

另外，鑑於 2009 年《澳門國安法》並沒有就維護國家安全的司法主體作出專門規範，澳門特區透過對《司法組織綱要法》作出了修訂，針對國安犯罪，設定刑事範疇的專門管轄權，即在有關法院法官職權方面，屬法官委員會在確定委任且為中國公民的法官中預先指定的法官，有關指定為期兩年。而在檢察院法官的職權方面，則屬檢察長在確定委任且為中國公民的檢察院法官中指定的檢察院法官。

在香港特區，就維護國家安全的法律制度、機構設置、力量配備、執法權力和國家安全教育等過去一直存在問題，隨着《香港國安法》生效，於 2020 年 7 月在香港特區設立了維護國家安全委員會（下稱“香港國安委”），負責香港特區維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並接受中央人民政府的監督和問責。與澳門特區不同的是，在香港特區的相關執法實體被賦予更多法定權力。根據《香港國安法》第四十三條，香港政府警務處維護國家安全部門辦理危害國家安全犯罪案件時，可以採取法定措施，例如包括搜查處所、車輛、船隻、航空器以及其他有關地方和電子設備的權力，（香港特區政府解釋，現行香港法例一般情況，都要法庭搜令，但一些特殊情況，例如在很緊急的情況下，是由助理警務處長級的警務人員授權警務人員去做搜查。這個做法就與現有法例，例如處理槍械，甚至廉政公署在《防止賄賂條例》下都有這個權力，即一般情況用手令，緊急情況可以直接去搜查）。以及透過該條文，授權香港行政長官會同香港國安委制定相關實施細則。

又例如根據《香港國安法》第四十八條，中央人民政府在香港特區設立維護國家安全公署。中央人民政府駐香港特區維護國家安全公署依法履行維護國家安全職責，行使相關權力。

澳門特區至目前為止，並沒有建立維護國家安全公署，且 2023 年《澳門國安法》重點是在該法中增設“一般規定”章節，透過增訂一系列原則性規定包括澳門特區在維護國家安全事務方面的主體責任，並為澳門特區開展維護國家安全活動及提供相關組織保障，確立基本的原則，尤其透過“第一 -D 條（職責及活動領域）”和“第一 -E 條（組織規定）”規定澳門特區負有維護國家安全的憲制責任，其職責須按專門法例有關規定進行；同時，司法警察局是在預防及調查國安犯罪方面具專屬職權的刑事警察機關。

## 1. 國安委職能和人員組成

香港國安委負責香港維護國家安全事務，承擔維護國家安全的主要責任，並明文規定接受中央人民政府的監督和問責，中央將指派國家安全事務顧問加入香港國安委，職能是就國安委履行職責“提供諮詢意見”，國家安全事務顧問列席香港國安委會議。兩地除了人員組成不同外，澳門國安委秘書長由澳門特區行政長官辦公室主任直接擔任，香港則未訂明由誰出任，但人選要經香港行政長官提名和中央委任。香港律政司司長及財政司司長均加入香港國安委，與澳門國安委的組成人員有所不同。在澳門國安委中，由行政長官擔任主席，保安官員負責國安委日常運作，包括保安司司長擔任副主席，其他委員還包括：行政法務司司長、警察總局局長、行政長官辦公室主任、保安司司長辦公室主任、法務局局長、司法警察局局長，以及行政長官辦公室及保安司司長辦公室各一名顧問。澳門國安委及辦公室實際運作所需的人員、技術、行政及財政，由司法警察局提供支援。

去年中央政府亦已向澳門行政長官作出批覆，決定在澳門國安委中設立一名國家安全事務顧問，監督、指導、協調、支持澳門特別行政區開展維護國家安全工作，並列席委員會會議。此外，中央人民政府在委員會設立兩名國家安全技術顧問，負責協助國家安全事務顧問開展相關工作，就澳門特別行政區維護國家安全委員會辦公室履行職責相關事務提供意見，並列席該辦公室會議。過往澳門國安委並無顧問一職，上述新職位完善了本澳國安委的人員架構，有關顧問的分類、功能和數目相信可滿足本澳現時需要和面臨挑戰，且正好補充欠缺的領域和確保中央決策落實到位，這有助於澳門特區今後進一步完善維護國家安全法律制度的配套，使維護國家安全和各項安全措施能在本地有效落實。

香港國安委的工作不受香港特區任何其他機構、組織和個人的干涉，工作資訊不予公開。香港國安委作出的決定不受司法覆核。而澳門國安委會議的議題、內容、會議紀錄及相關輔助文件，以及辦公室的工作，均具保密性質，而解除保密命令可由澳門特區行政長官作出。

香港國安委的職責包括：(1) 分析研判香港特區維護國家安全形勢，規劃有關工作，制定香港特區維護國家安全政策；(2) 推進香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制建設；(3) 協調香港特區維護國家安全的重點工作和重大行動；(4) 香港國安委根據香港特區政府警務處維護國家安全部門的審查情況，就立法會議員候選人是否符合擁護《香港基本法》、效忠香港特區的法定要求和條件作出判斷，並就不符合上述法定要求和條件者向香港特區候選人資格審查委員會出具審查意見書。對香港特區候選人資格審查委員會根據香港國安委的審查意見書作出的立法會議員候選人資格確認的決定，不得提起訴訟；(5) 香港國安委根據香港特區政府警務處維護國家安全部門的審查情況，就選舉委員會委員候選人和行政長官候選人是否符合擁護《香港基本法》、效忠香港特區的法定要求和條件作出判斷，並就不符合上述法定要求和條件者向香港特區候選人資格審查委員會出具審查意見書。對香港特區候選人資格審查委員會根據香港國安委的審查意見書作出的選舉委員會委員候選人和行政長官候選人資格確認的決定，不得提起訴訟。

澳門國安委職責包括五項主要內容：(1) 統籌、協調澳門特區維護國家主權、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；(2) 分析研判澳門特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；(3) 協助制定澳門特區維護國家安全政策；(4) 統籌推進澳門特區與國家安全有關的法律制度建設；(5) 統籌處理澳門特區涉及國家安全事務的其他事宜。

2023年《澳門國安法》則規定澳門國安委及其內部附屬的常設執行及輔助部門，其負責協助行政長官就特區維護國家安全事務進行決策以及相關的執行統籌工作；同時規定國家安全事務顧問及國家安全技术顧問，分別列席國安委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。

從上可知，兩地國安委均是特區層面維護國家安全的頂層結構，其他部門亦須逐步建立維護國家安全的落實機制，尤其是保安部門內專門執法單位及其程序的建立，各個政府部門的安全職責以及部門間和跨境合作機制等以便共同構建具全域性的國家安全體系，以及內外宣傳教育配合等。

不同的是，香港國安委尚有權就選舉委員會委員候選人和行政長官候選人是否符合擁護《香港基本法》、效忠香港特區的法定要求和條件作出判斷；且對警務處維護國家安全部門等執法機構採取下段(1)所規定措施負有監督責任，且香港特區行政長官會同香港國安委為採取有關措施制定相關實施細則。

## 2. 處理案件的機關和管轄

中央駐港維護國家安全公署機構指導香港維護國家安全工作及行使個別案件管轄權。駐港國安公署應當與香港國安委建立協調機制，監督、指導香港特別行政區維護國家安全工作。駐港國安公署、外交部駐香港特區特派員公署會同香港特區政府採取必要措施，加強對外國和國際組織駐香港特別行政區機構、在香港特區的外國和境外非政府組織和新聞機構的管理和服務。有以下情形之一的，經香港特區政府或者駐港國安公署提出，並報中央人民政府批准，由駐港國安公署對本法規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：(1) 案件涉及外國或者境外勢力介入的複雜情況，香港特區管轄確有困難的；(2) 出現香港特區政府無法有效執行本法的嚴重情況的；(3) 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況的。上述案件由駐香港特區維護國家安全公署負責立案偵查，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權，並適用《中華人民共和國刑事訴訟法》等相關法律的規定。所採取強制措施、偵查措施和司法裁判而簽發的法律文書在香港特區具有法律效力，犯罪嫌疑人自被公署第一次訊問或者採取強制措施之日起，有權委託律師作為辯護人，辯護律師可以依法為犯罪嫌疑人、被告人提供法律幫助。不具有香港全面執業資格的海外律師或大律師，擔任危害國家安全犯罪案件的辯護人或訴訟代理人，應當取得行政長官發出的證明書。

駐港國安公署及其人員依據本法執行職務的行為，不受香港特區管轄。駐港國安公署人員除須遵守全國性法律外，還應當遵守香港法律，及接受國家監察機關的監督。

除駐港國安公署管轄案件外，其餘絕大多數的案件均由香港特區管轄，其立案偵查、檢控、審判和刑罰的執行等訴訟程序事宜適用《香港國安法》和香港本地法律。未經律政司長書面同意，任何人不得就危害國家安全犯罪案件提出檢控。香港行政長官應當從裁判官、區域法院法官、高等法院原訟法庭法官、上訴法庭法官以及終審法院法官中指定若干名法官，也可從暫委或者特委法官中指定若干名法官，負

責處理危害國家安全犯罪案件。香港行政長官在指定法官前可徵詢香港國安委和終審法院首席法官的意見，有關指定為任期一年。

另外，《香港國安法》規定對犯罪嫌疑人、被告人，除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為的，不可以保釋。

此外，香港警務處維護國家安全部門辦理危害國家安全犯罪案件時，除可以採取香港現行法律准予警方等執法部門在調查嚴重犯罪案件時採取的各種措施，並可以採取以下措施：(1) 搜查可能存有犯罪證據的處所、車輛、船隻、航空器以及其他有關地方和電子設備；(2) 要求涉嫌實施危害國家安全犯罪行為的人員交出旅行證件或者限制其離境；(3) 對用於或者意圖用於犯罪的財產、因犯罪所得的收益等與犯罪相關的財產，予以凍結，申請限制令、押記令、沒收令以及充公；(4) 要求資訊發佈人或者有關服務商移除資訊或者提供協助；(5) 要求外國及境外政治性組織，外國及境外當局或者政治性組織的代理人提供資料；(6) 經行政長官批准，對有合理理由懷疑涉及實施危害國家安全犯罪的人員進行截取通訊和秘密監察；(7) 對有合理理由懷疑擁有與偵查有關的資料或者管有有關物料的人員，要求其回答問題和提交資料或者物料。

綜上，雖然主要偵查、檢控及審判工作，主要由香港特區行使管轄權，但中央在港設立國安公署，職能包括監督及指導特區，收集分析國安情報，依法辦理國家安全犯罪案件，並與香港執法及司法機關協作加強情報共用及配合行動。

在澳門，有關國安案件均由澳門特區偵查機關和審判機關進行，且受指定負責國安案件的檢察官和法官應為中國公民，而香港法律雖無規定必須為中國公民擔任，但香港特區行政長官按理在聽取終審法院院長意見後也應會委任中國公民的司法官處理相關案件。一般而言香港對該法規定犯罪案件行使管轄權，但《香港國安法》第五十五條規定的情況，將由駐港國安公署行使管轄權，最高人民檢察院指定有關檢察機關行使檢察權，最高人民法院指定有關法院行使審判權。

根據第 35/2020 號行政法規《司法警察局的組織及運作》，由司法警察局直接負責情報及執法工作，司法警察局保安廳具職權負責：(1) 預防和調查危害國家安全的犯罪；(2) 按法律賦予的職權預防和調查犯罪，又或按有關當局的指派調查犯罪；(3) 搜集、處理、研究、分析和評估為履行上兩項所指職權所需的情報；(4) 有助維護國家安全工作的對外聯絡及交流工作；(5) 統籌維護國家安全執法的宣傳教育工作；(6) 支援澳門特別行政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；(7) 為澳門國安委及相關辦公室提供行政及後勤支援。保安廳下設：(1) 國家安全情報工作處；(2) 國家安全罪案調查處；(3) 國家安全行動支援處；(4) 國家安全事務綜合處。

另外，2023 年《澳門國安法》亦新增了特別刑事程序規定（詳見第十二條至第十二-E 條組成，標題為“刑事程序規定”）、預防性措施（包括第十二-F 條至第十二-O 條組成的第一節標題為“情報通訊截取”、第十二-P 條至第十二-R 條組成的第二節標題為“臨時限制離境”以及由第十二-S 條至第十二-U

條組成的第三節標題為“提供活動資料”)，以及賦予執行法律所生程序具緊急性的規定，且將之延伸適用於《刑法典》分則第五編“妨害本地區罪”第一章“妨害政治、經濟及社會制度罪”(第二百九十七條至第三百零五條規定的犯罪而進行的程序)，與 2023 年《澳門國安法》共同構成了維護國家安全和澳門特區安全的罪名體系，共同保障國家安全法益。

然而，同樣值得我們思考的是，上述特別訴訟程序、預防性措施和具緊急性的規定是否亦應延伸適用於恐怖主義犯罪？事實上，隨着國內外的形勢轉變，以及內地於 2015 年頒佈了兩個重要法律(《中華人民共和國國家安全法》和《中華人民共和國反恐怖主義法》)，其中強調反恐怖主義是維護國家安全的一項重要任務，且為了防範和懲治恐怖活動，維護國家安全、公共安全和人民生命財產安全，專門制訂了《中華人民共和國反恐怖主義法》。

同樣，恐怖活動罪已被列入香港國安法第三節，須遵循該法所訂的程序，包括由專責法官審理。然而，本澳與內地和香港國安法不同，且現時《司法組織綱要法》僅針對《澳門國安法》規定的犯罪，設定刑事範疇的專門管轄權；為此，現行規定下恐怖主義犯罪不會專由受指定負責國安案件司法官(包括法官和檢察官)處理和法案提及的特別程序。

基於實現與內地和香港特區維護國家安全法律的同等維護效力之原則，和未來反恐工作的需要，本澳毫無疑問也有必要強化相關刑事政策，為此，可考慮將現有處理國安犯罪的專門管轄權、新增設特別訴訟程序和預防性措施等未來可考慮延伸適用於全部或部分恐怖主義犯罪。

本人認為澳門特區有必要居安思危，強化有關刑事政策，其中未來可選擇的方案是將 2023 年《澳門國安法》新增設的特別訴訟程序等延伸適用於恐怖主義犯罪 / 部分恐怖主義犯罪。而考慮到本澳將來會對《預防及遏止恐怖主義犯罪》作修改，本人認為較具操作性方案是將現有處理國安犯罪的專門管轄權、以及新增的特別訴訟程序和預防性措施等規定延伸適用於恐怖主義犯罪 / 部分恐怖主義犯罪，這樣做法也不會影響《預防及遏止恐怖主義犯罪》的完整性和其倘有修訂，讓它與 2023 年《澳門國安法》和《刑法典》內“妨害本地區罪”第一章共同構成維護國家安全和澳門特區的安全的重要法律規範體系，以加大力度預防和取締恐怖活動組織和嚴厲懲治暴力恐怖活動，及有利於專門開展情報、搜證、處置以及資金監管等工作。<sup>6</sup>

### 三、小結

綜上，透過對比港澳國安法，力求將相關罪狀和執行機制作比較和概括借鑑，以及對相關罪狀附圖表說明，以方便比較研究和旨在更好實現本澳與內地和香港特區維護國家安全法律的同等維護效力。另外，特區所進行的新修訂工作非常成功，本人認為 2023 年《澳門國安法》對照《香港國安法》，尤其可填補很多空白地帶，新修訂為預防危害國家安全行為和境外勢力干預築建堅實的堡壘，例如：(一)借鑑《香港國安法》第二節(顛覆國家政權罪)內容，不僅保護中央人民政府履行職能，進一步明確對全部中央其他政權機關的保護，且防止任何人使用武力或者其他非法手段旨在推翻、破壞國家根本制度；(二)借鑑《香港國安法》第四節(勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪)，不僅打擊澳門的政治性組織或

---

6. 李煥江：〈以修法為契機 把維護國家安全貫穿澳門工作各方面〉，《澳門日報》，第 A03 版，2022 年 12 月 4 日。

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，也進一步包括打擊其他組織或任何人，只要其勾結外國或者境外勢力作出危害國家安全行為；(三)借鑑《香港國安法》第一節分裂國家罪，進一步規定有關犯罪行為可以是任何非法手段，不限於武力等等，有關例子詳見本文比較表。

然而，尚值得今後思考的是，在個別領域可持續檢視和優化，尤其：

(一)關於侵犯國家秘密罪方面，港澳國安法均沒有明示加入“毀滅或篡改”作為侵犯國家秘密犯罪手段之一，今後有需要對有關問題作檢視。

(二)港澳均有必要檢視制訂反間諜法，以及將組織、從事間諜行為之內涵和外延與國家規定（尤其在刑事效力上）統一。

(三)澳門特區可籌劃將2023年《澳門國安法》新增的特別訴訟程序、預防性措施和具緊急性之規定延伸適用於全部或部分恐怖主義犯罪，讓它最終具實效意義與《澳門國安法》和《刑法典》內“妨害本地區罪”第一章共同構成維護國家安全的重要法律規範體系，旨在更好實現本澳與內地和香港特區維護國家安全法律的同等維護效力。

## 參考文獻

1. 李煥江：〈以修法為契機 把維護國家安全貫穿澳門工作各方面〉，《澳門日報》，第A03版，2022年12月4日。
2. 澳門法學協進會，〈關於修改《維護國家安全法》的意見和建議〉，2022年公開諮詢期內向澳門特區政府提交。
3. 中山大學法學院澳門校友會，〈關於修改《維護國家安全法》的意見和建議〉，2022年公開諮詢期內向澳門特區政府提交。

# 從國際法和比較法角度看《香港國安法》

趙雲\*

## 摘要：

《香港國安法》的出台是香港社會政治生活的一個重大事件。相較於他國國安法，《香港國安法》的獨特之處在於其置於“一國兩制”的框架下實施。針對國安法展開比較研究，有助於從各法律制度中歸納出明顯的法律相似性；同時此類比較性研究能夠將《香港國安法》置於國際背景之下，對有關規定作出完整正確的理解。鑑於現有文獻已有大量談及普通法系國家地區有關國家安全的法律體制，本文主要結合歐洲大陸典型國家的情況進行比較探討，並重點探討包括引渡和法律的域外適用在內的相關國際法問題。

**關鍵詞：**《香港國安法》 歐洲大陸國家 公開審判 引渡 域外適用

## 一、引言

《香港國安法》是一部適用於香港的全國性法律之一。該部法律的出台是香港社會政治生活的一個重大事件，極大地改變了當時的社會情形，扭轉了社會極度混亂的局面<sup>1</sup>。一般而言，國家安全法規定了一個國家處理對其政府、價值觀及其存續所面臨的威脅採取的方針策略<sup>2</sup>。國家安全概念的重點在於國家價值觀，這些價值觀需要受到保護，使其免受來自外部的武裝攻擊、來自內部的武裝叛亂、顛覆國家政權以及經濟上的限制或制裁<sup>3</sup>。

《香港國安法》的獨特之處在於其置於“一國兩制”的框架下實施<sup>4</sup>。基於“一國兩制”的框架以及香港作為中國的地方行政區的地位，《香港國安法》第五十五條規定，在下列任何情形下，經香港政府或駐港維護國家安全公署（國安署）提出，並報中央人民政府批准，國安署可對《香港國安法》規定的危害國家安全犯罪案件行使管轄權：(i) 案件涉及外國或境外勢力介入的複雜情況，香港管轄確有困難；(ii) 出現香港政府無法有效執行香港國安法的嚴重情況；或 (iii) 出現國家安全面臨重大現實威脅的情況<sup>5</sup>。這就是香港國安法的特點，因為某些香港主權從英國移交中國後直至《香港國安法》生效前本應在香港本地審理的香港案件，中央人民政府現在有權主動及直接行使管轄權。而這正是中央全面管治權的一個重要表現。

各國均有與國家安全相關的立法，針對《香港國安法》展開比較研究，有助於從各法律制度歸納出明顯的法律相似性；同時此類比較性研究能夠將《香港國安法》置於國際背景之下，對有關規定作出完整正確的理解。在某種程度上，鑑於國家及民族的關鍵價值，以及在國家和國際層面上負責維護國家安

\* 趙雲，香港大學法律學院鄭家純基金國際法教授，法學博士。特別感謝陳暉博士為本文寫作過程中提供的文獻收集和整理工作。

1. 陳彙、陳晨：〈香港保安局局長鄧炳強：香港國安法實施讓社會恢復安定〉，《南方日報》，2022年12月23日，A07版。
2. 田飛龍：〈香港國安法背景下香港青年國家認同的挑戰與回應〉，《青年探索》，2022年，第4期，第101-112頁。
3. 劉衛東、劉毅、馬麗、劉玉：〈論國家安全的概念及其特點〉，《世界地理研究》，2002年，第2期，第1-7頁。
4. 胡榮榮：〈香港國安法實施以來愛國主義教育的新發展〉，《當代中國史研究》，2023年，第1期，第71-84頁、第158頁。
5. 《香港國安法》第55條。

全的機制和組織，均邁向標準化，國家安全法亦不再純屬於國家層面了。由於現有文獻已經大多談及英美新加坡等普通法系國家地區有關國家安全的法律體制<sup>6</sup>，本文將主要結合歐洲大陸典型國家的情況進行比較探討，並重點討論包括引渡和法律的域外適用在內的相關國際法問題。

## 二、歐洲的國家安全制度

自第二次世界大戰以來，國家安全一直是歐洲的重大議題。幾乎所有歐洲大陸國家都為此制定了相關法律來維護國家安全，形成了所謂具有歐洲特色的國家安全法律體系。有別於其他法域的綜合性立法模式，即在國家安全領域通過一部綜合性的法律來作為“基本法”，歐洲大陸國家一般不制定綜合性的國家安全法，而是將相關規定納入單獨的國家法律，把維護國家安全的各類規定具體細化到各個部門法和專門性法律中，尤其是刑法。

歐洲大陸國家不斷完善維護國家安全的法律制度，可以看出兩個主要特徵。首先，他們強調維護憲政秩序的重要性，首要是維護以憲法為基礎的基本政治體制和核心價值觀。其次，儘管各國執法機制因歷史和傳統背景以及現實國情而有不同，體現了多樣化的特徵，但是歐洲大陸國家維護國家安全均依賴於強大的執法機構的支持。例如，法國重視反恐工作，採取主動的措施打擊恐怖主義和其他與國家安全相關的犯罪活動。而德國則更關注歷史上因納粹而導致的極端主義，因此更頻繁地採取預防措施。在指導思想上，法國更側重於包括政治和社會安全在內的綜合國家安全概念，而德國則更側重於傳統的政治安全<sup>7</sup>。

至於國家安全制度的具體內容，本文重點以德國為例大致審視一下歐洲大陸的相關規定。德國國家安全法律體系以1949年頒佈的一部基本法為核心，該法涵蓋了維護國家主權和領土完整等國家安全相關的核心條款<sup>8</sup>。在2001年“9·11”事件之後，德國加強了國家安全法律體系的重新構建整合，從2002年其陸續通過了《反國際恐怖主義法》、《共同反恐怖數據法》和《空中安全法》等多部法律，將所有與國家安全相關的領域和機構都整合到國家安全體系中<sup>9</sup>。除了在反恐方面的立法外，德國還不斷加大在具有政治動機的刑事犯罪立法，例如，德國聯邦議會正在推動制定《反右翼極端主義和仇恨犯罪》相關法律<sup>10</sup>。另外，德國出台了三部聯邦立法，即《聯邦憲法保衛法》、《聯邦情報局法》、《軍事反間諜局

- 
6. 參見：Brendan Van Alsenoy and Marieke Koekkoek, *Internet And Jurisdiction After Google Spain: The Extra-Territorial Reach of The EU's "Right To Be Forgotten"*, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 152, March 2015; Tyler Raimo, *Winning at the Expense of Law: The Ramifications of Expanding Counter-terrorism Law Enforcement Jurisdiction Overseas*, *American University International Law Review* 14, no. 5, 1999, 1473-1513; Sarah Miller, *Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention*, *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 4, November 2009, 1223-1246; 蔡本田：〈新加坡：維護國家安全高於一切〉，《經濟日報》，2020年7月14日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/14/t20200714\\_35314505.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/14/t20200714_35314505.shtml), accessed 22 May 2023; 趙毅：〈差異性與多樣性：東南亞國家對國家安全的認知〉，《國際政治研究》，2022年，第5期，第90-103頁、第7頁。
  7. 趙柯：〈透視國外安全立法——歐洲國安法“硬核”守護憲政秩序〉，參考消息網，2020年5月28日，[https://www.sohu.com/a/398277329\\_114911](https://www.sohu.com/a/398277329_114911), accessed 22 May 2023.
  8. Jochen Lehmann, *Legal Systems in Germany: Overview*, Thomson Reuters Practical Law, 2022-12-01, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-7132?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)-](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-7132?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)-), accessed 22 May 2023.
  9. 同注8。
  10. 高偉東：〈這些國家是如何推動國家安全立法的？〉，《經濟日報》，2020年6月29日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670840859080405177&wfr=spider&for=pc>, accessed 21 May 2023.

法》，分別對承擔國家安全和國家保衛責任的三大國家機關的職權提供法律依據，這些機關在自己的領域內具有獲取、處理和傳遞相關資訊（特別是公民和外國人的個人資訊等的職權）<sup>11</sup>。但這些機關不擁有警察職權，也沒有向警察機關發佈指示的權力，情報機關與警察機關的嚴格分立恐怕是德國國家安全機關與眾不同的一個特色<sup>12</sup>。由於德國法律嚴禁情報機關擁有警察職權，因此國家安全領域中犯罪的偵辦還主要是由正規的警察機關負責<sup>13</sup>。而刑事警察機關國家保衛部門負責的犯罪主要是《德國刑法典》分則第一章所規定的犯罪，即危害和平、叛亂、危害民主法治國家的犯罪，下面重點就《德國刑法典》及相關法律中涉及國家安全內容的條款進行分析。

《德國刑法典》規定，凡針對其聯邦，針對該地，而“將[該地]的全部或部分領土……納入另一土地，或將[該地]的一部分從其分離出去”，不論有否使用武力，均屬於重大叛國罪<sup>14</sup>。該法典還訂明，凡準備從事重大叛國行為，亦屬犯罪<sup>15</sup>。關於域外效力，《德國刑法典》明確規定，其條文適用於在國外實施的行為：“不論犯罪發生地適用何種法律，德國刑法均適用於在國外實施的犯罪，包括重大叛國罪。”<sup>16</sup>

對於其他罪行，亦做出了類似安排。該法典規定，凡準備犯嚴重暴力的危害國家罪行，即屬犯罪。如果有關準備工作是在國外進行的，《德國刑法典》亦予適用<sup>17</sup>。

《德國刑法典》亦將以下行為，也訂為另一類型的叛國罪：間諜活動、洩露國家秘密、叛國間諜活動、刺探國家秘密、洩露國家秘密、以代理人身份從事叛國活動、從事情報組織代理人的工作<sup>18</sup>。《德國刑法典》還進一步規定了破壞國防設施罪、危害國家安全情報活動罪、危害國家安全圖像罪等。不論犯罪發生地適用何種法律，德國刑法均適用於在國外實施的此類犯罪<sup>19</sup>。

在涉及被告人的各項權利時，《德國刑事訴訟法》允許排除辯護律師參與涉及危害國家安全的案件<sup>20</sup>。《德國法院憲法法令》規定，如果案件有可能危及國家安全、公共秩序或公共道德，法院有權禁止公眾旁聽聆訊<sup>21</sup>。如在緊急情況下某人有犯罪嫌疑，並且有理由將其拘留的（例如有潛逃的危險），則符合審前拘留的先決條件<sup>22</sup>。

---

11. 楊玉生：〈德國國家安全法概覽〉，《現代世界警察》，2020年，第8期，第27-29頁。

12. 同注11。

13. 同注11。

14. 《德國刑法典》第82條。參見：German Criminal Code (Strafgesetzbuch – StGB), Federal Ministry of Justice, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html), accessed 22 May 2023.

15. 《德國刑法典》第94條。

16. 《德國刑法典》第5條。

17. 《德國刑法典》第89條a條。

18. 《德國刑法典》第93-99條。

19. 《德國刑法典》第109條e、f、g條。

20. 《德國刑事訴訟法》第138b條，參見：German Code of Criminal Procedure (Strafprozeßordnung – StPO), Federal Ministry of Justice, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stpo/englisch\\_stpo.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html), accessed 22 May 2023.

21. 《德國法院憲法法令》第172條。參見：Courts Constitution Act (Gerichtsverfassungsgesetz – GVG), Federal Ministry of Justice, [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gvg/englisch\\_gvg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html), accessed 22 May 2023.

22. 《德國刑事訴訟法》第112條。

對比而言，法國、英國等歐洲國家則注重以強化專門的國家安全立法，應對日益複雜嚴峻的恐怖主義威脅。以法國為例，2015年11月，巴黎連環恐襲事件後，時任總統奧朗德隨即宣佈法國進入國家緊急狀態。2017年10月31日，《加強國內安全和反恐法》生效。同年的11月1日，法國結束為加強反恐已實施近兩年的國家緊急狀態。《加強國內安全和反恐法》主要包括四方面內容。首先，各省省長在舉辦重大體育、文化活動時，為確保安全、防範恐襲，可批准設立警戒區；其次，對於傳播極端思想的宗教場所，各省省長可批准將其關閉；再者，對於可能從事恐怖活動或者和恐怖分子密切聯繫的嫌疑人，相關部門可以對其採取行政控制或監視措施；最後，警方在獲得司法部門批准後，可以搜查嫌疑人住所<sup>23</sup>。

英國於2000年頒佈《反恐怖主義法》，用於擴展恐怖主義的定義，並賦予警察部門廣泛的執法權以打擊國內與國際上的恐怖主義。“9·11”事件之後，英國的《2001年國家安全法》在下議院二讀審議後迅速通過。法案不僅豐富了構成恐怖主義的非法活動類型，還引入了一系列前所未有的法律，包括限制公民自由和基本人權。其中，最明顯的是可以在不經過指控和審判即可無限期拘留涉嫌恐怖活動的外國人<sup>24</sup>。2005年倫敦“七七”爆炸案後，《反恐怖主義法》又將諸如直接或間接煽動、鼓勵恐怖主義，發行涉恐怖主義出版物和為恐怖主義正名的宣傳活動（讚美、慶祝等）列為恐怖主義犯罪活動。法案根據潛在恐怖分子的活動軌跡、銀行帳單等判斷其是否違法，並首次引入以在網絡社交媒體上的活動作為定罪依據<sup>25</sup>。2015年，英國進一步強化國安立法，新的《國家安全法》包含旨在便利執法部門直接打擊恐怖主義犯罪的新規定，對可疑恐怖分子實施包括更快的護照扣押程序和行使臨時排除令<sup>26</sup>。

與歐洲等域外國家的國家安全立法相比，《香港國安法》在防範、制止和懲治危害國家安全行為方面採取了一些較為嚴厲的法律，比如《香港國安法》第42條規定：“對犯罪嫌疑人、被告人，除非法官有充足理由相信其不會繼續實施危害國家安全行為的，不得准予保釋。”第14條規定：“香港特別行政區維護國家安全委員會的工作不受香港特別行政區任何其他機構、組織和個人的干涉，工作資訊不予公開。香港特別行政區維護國家安全委員會作出的決定不受司法覆核”。第46條規定律政司長基於保護國家秘密、案件具有涉外因素或者保障陪審員及其家人的人身安全等理由，有權依法決定是否需要陪審團參與審理。第44條規定，香港特別行政區行政長官應當從裁判官、區域法院法官、高等法院原訟法庭法官、上訴法庭法官以及終審法院法官中指定若干名法官，也可從暫委或者特委法官中指定若干名法官，負責處理危害國家安全犯罪案件。這些區別於域外國家安全立法的條款，主要是基於以下考慮：第一，香港法院有不少是外籍法官，危害國家安全的行為涉及對國家的忠誠，外籍法官審理危害國家安全案件容易陷入是效忠中華人民共和國，還是效忠其母國的尷尬境地；第二，香港特區的政治體制是行政主導，行政長官實行“雙負責”，既對香港特別行政區負責，又對中央政府負責，特首有權依照法定程序任免各級法院法官，由特首在現有法官中指定審理危害國家安全方面的案件<sup>27</sup>。因此，在一國兩制的框架下，香港國安法需要為香港的實際情況量身定制，在符合國際標準和國際法原則的基礎上，用於解決香港在實踐中所面臨的實際問題。另外，司法獨立的起點，不是指定法官或法官任命，而是法官依法獲取資格之後的獨立

23. 綜述：〈法國加強立法 維護國家安全推進長期反恐〉，人民網，2020年6月27日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670635473578965901&wfr=spider&for=pc>, accessed 22 May 2023.

24. 馬嗣宇：〈英國：強化國安立法維護國家安全〉，《經濟日報》，2020年7月7日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/07/t20200707\\_35266433.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/07/t20200707_35266433.shtml), accessed 22 May 2023.

25. 同注 24。

26. 同注 24。

27. 郝鐵川：〈論《香港國安法》的性質、成因、特點和意義〉，《海峽法學》，2020年，第4期，第41-52頁。

司法過程。《香港基本法》和《香港國安法》都規定了法官應當獨立行使司法權，從整個法律框架來看，《香港國安法》並不影響香港的司法獨立<sup>28</sup>。

### 三、公開審判和引渡制度在《香港國安法》中的適用

下面從國際法的角度談談具體問題。首先就是公開審判的議題。《公民權利和政治權利國際公約》第十四條規定：“法院得因民主社會之風化、公共秩序或國家安全關係，禁止新聞界及公眾旁聽審判程序之全部或一部；但除保護少年有此必要外，刑事民事之判決應一律公開宣示。”《香港國安法》有公開審訊的規定，但在引起公共秩序議題或國家機密議題的情況下允許閉門聆訊，並規定無論如何均需公開判決<sup>29</sup>。故此，《香港國安法》與《基本法》、《公民權利和政治權利國際公約》的相關規定是相符的。有關權利和自由的規定並非絕對，《公民權利和政治權利國際公約》同樣訂明可在有必要保障包括國家安全、公共安全、公共秩序或他人的權利和自由等情況下，依法律規定對部分權利和自由做出限制<sup>30</sup>。

國家安全和公共利益的維護與個人利益的保護緊密相關，互相關聯，如何平衡兩者是一個非常艱難的問題。當然這並不僅僅發生在國家安全法的領域，很多其他領域也同樣存在平衡兩者的問題。而且公共利益概念的內涵和外延也會隨時日變遷。因此，要將有關問題放在具體的社會情形之下才可以很好地界定公共利益的概念。《公民權利和政治權利國際公約》或一些人權文件中都會提到，在緊急狀態下，例如危害國家安全的情形，可以就公民權利和政治權利做出減免。因此，在達致平衡方面，可以採取兩部走，即兩部程序。第一步是看是否有必要採取相關的限制措施；第二則是看所採取的限制措施是否與既定目標相稱<sup>31</sup>。

國際法相關的第二個問題就是引渡。《香港國安法》實施後，多個國家暫停履行與香港簽訂的引渡條約<sup>32</sup>。值得注意的是，香港在引渡方面的現有法律保障仍然有效，包括繼續適用《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會和文化權利的國際公約》等；其次，相關引渡請求受限於不同被請求司法管轄區的內部司法程序規定；第三，涉及《香港國安法》規定罪行的引渡請求可能會以政治罪例外為由被拒絕。

政治犯罪不予引渡是國際法中早已確立的重要原則。香港亦是如此。上述協定，不論持續有效或暫停履行者，均有共同或類似的條款，規定“如果被請求方有充分理由相信該人被指控或被定罪的罪行屬於政治性質，則不得移交該人<sup>33</sup>。”問題的關鍵在於如何理解或詮釋“政治罪行”。目前來講，在國際層面上，政治罪行可劃分為純粹政治罪和相對政治罪。前者某程度上是非暴力性質，若非計及政治考量，並不構成罪行。至於後者，則總是涉及一項或多項政治考量的普通罪行<sup>34</sup>。因此，其中一大議題就是探究

28. 董小迪：〈香港國安法解讀之三：香港國安法修改基本法了嗎？影響司法獨立嗎？〉，中國網，2020年7月16日，[http://news.china.com.cn/txt/2020-07/16/content\\_76278352.htm](http://news.china.com.cn/txt/2020-07/16/content_76278352.htm) accessed 22 May 2023.

29. 《香港國安法》第41條。

30. 韓大元、夏泉、姚國建、鄒平學、田飛龍、黎沛文：〈香港國安法筆談〉，《暨南學報（哲學社會科學版）》，2021年，第2期，第1-24頁。

31. 張屹：〈安全與自由的悖論——解析反恐行動中的人道主義與人權問題〉，《凱里學院學報》，2016年，第4期，第27-33頁；劉小妹：〈《國家安全法》充分體現人權保障原則〉，《人民法治》，2016年，第8期，第24-25頁。

32. 張曉雅：〈又一個跟風的！法國宣稱將中止批准與香港引渡條約〉，環球網，2020年8月4日，<https://m.huanqiu.com/article/3zKP0fwUlnm>, accessed 22 May 2023.

33. 例如，《中華人民共和國香港特別行政區政府和新加坡共和國政府關於移交逃犯的協定》第5.1條。

34. 王慶海：〈國際法中的政治犯不引渡原則〉，《法學研究》，1999年，第4期，第123-127頁。

所涉普通罪行與該政治因素、政治考量之間的關係。該普通罪行與政治考量的關係有多密切呢？目前，對政治罪行、相對政治罪仍沒有明確定義。但國際上來講，趨勢相當明顯，輿論或學術界對政治事件或政治罪行例外情況頗有共識，即國際社會日益難以容忍暴力犯罪或暴力恐怖主義；國際社會把暴力行為排諸於外，不讓其受惠於上述例外情形<sup>35</sup>。

#### 四、《香港國安法》的域外適用

《香港國安法》的域外使用或域外效力也引起極大關注。該法第三章第六節包括三個條款（第三十六至三十八條），規定了此法可能具有域外效力的情況。刑法的屬地管轄權是最基本的，是國家主權的基本屬性。也就是說，一個國家對其領土內的所有人和事物均有司法管轄權。然而，國際法並未禁止域外刑事管轄權。

管轄權原則為在國外實施的犯罪行為適用某國刑事法例提供了依據。此類原則包括屬地管轄權原則、屬人管轄權原則、保護管轄權原則和普遍管轄權原則。在某種程度上，這表明域外管轄權的行使需要犯罪行為與立法國之間有足夠的密切關聯。有鑑於此，有學者提出，可以考慮採取措施，加強《香港國安法》的域外執法效力，比如，確定“最低限度聯繫”的管轄原則，將確定有相關組織國家標準的標準從單一的登記土地擴展至在香港有實質性的財產聯繫系地。因此，如果有人在香港以外實施危害國家安全的行為，就可以根據《香港國安法》對外國組織在香港環境內設置的與其有利益相關的分公司、子公司、代表處或其他機構提供起刑事檢控<sup>36</sup>。就目前的《香港國安法》法條而言，第三章第六節的三個條款仍然存在爭議，下面進行展開分析。

《香港國安法》第三十六條飽受爭議，原因是該條明確遵循屬地原則，因為所述罪行與所屬國家之間的密切關聯，涵蓋了有關罪行即便在外國發生，但其犯罪後果在香港境內發生的情形。至於在香港註冊的船舶或者航空器內所犯的罪行，這也被公認為准屬地管轄權的行使或視為國家領土自然延伸的涵蓋範圍<sup>37</sup>。

任何國家可以將其法律適用於其國民，即使他們在國外。此屬人管轄權原則在國際上得到廣泛認可，但行使這種管轄權不得侵犯他國的領土主權。《香港國安法》第三十七條正是這一原則的具體適用。香港永久性居民，即使是非中國國籍，在香港法律下享有廣泛的各項法律權利。因此，根據該條行使司法管轄權，具有充分的理由<sup>38</sup>。

《香港國安法》第三十八條的域外司法管轄權是最具爭議的條文，適用於非香港永久性居民在香港境外針對香港實施的犯罪。這是按照保護管轄權原則作出的安排。國際法早已確立，任何國家可以將其

35. 陳雅婷：〈論政治犯不引渡原則的適用困境——以原則的發展進程為視角〉，《法制與社會》，2013年，第28期，第177-178頁；葛淼：〈政治犯罪不引渡原則〉，《政法學刊》，2020年，第1期，第66-72頁。

36. 顧敏康：〈關注國家安全的域外執法效力〉，《信報》，2022年8月26日，<https://www1.hkej.com/features/article?q=%23%E6%B8%AF%E7%89%88%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%B3%95%E6%94%BF%E7%B6%93%E5%B0%88%E6%AC%84%23&id=3287479387> accessed 22 May 2023.

37. 〈駐港國安公署立案偵查的法律適用研究——貫徹落實香港國安法的法律思考〉，《港澳研究》，2021年，第4期，第21-33頁、第94頁。

38. 同注37。

法律適用於外國人在該國境外實施的危害該國國家安全的行為。國家安全，向來是保護管轄權原則所涵蓋的首要國家利益。域外管轄權的行使屬於國家主權範圍。一個國家可自行判斷何謂危害情況，以及如何維護自身安全。然而，難點在於保護管轄權原則的適用欠缺清晰及共識。例如，需要保護的國家利益範圍為何？應懲處的罪行類別為何？諸如此類。大家通常預期，這僅限於最根本或關鍵的國家利益，而此類罪行主要包括間諜活動、恐怖主義行為、謀殺政府官員等<sup>39</sup>。

### 五、結論

任何國家維護國家安全，均應符合國際法所規定的各項權利和義務。《香港國安法》第四條明確規定，香港維護國家安全應當尊重和保障人權。《公民權利和政治權利國際公約》和《經濟、社會和文化權利的國際公約》將在香港繼續適用。國安法適用的司法程序也需要參照國際標準，但是需要明確的是《香港國安法》與國安案件審判在香港法治體系中是全新事務，在“一國兩制”實踐中也是全新事務，如何確保案件審判既充分體現立法原意與維護國家安全需要，又充分保障人權及體現正當程序，對立法者是一個重要考驗。

總而言之，所有國家基於對國家安全問題的關注或存在的某種擔憂，均制定了與國家安全相關的法律。因此，一國制定《國家安全法》並不是什麼新鮮事，社會更要關注的問題應該在於其的具體實施和執行。例如，國際法承認“保護管轄權原則”，但如何解釋、界定該原則中有關“重大利益”以及“必要性”等術語在具體案件中的準確適用？此外，如何判斷是否滿足“自救”原則？這些問題無法在所有國家和地區適用劃一的準則標準，需要根據具體國家或地區的情況，從立法和法律事實的不同層面，根據個案的執行情況展開探討和判斷。

《香港國安法》中有關解釋權、維護國家安全委員會（國安委）決定免於司法覆核以及制定法官等規定，中央在香港的存在感加強，充分體現了在國安問題上香港與中央的雙重管治架構；這些新的安排對香港的政治架構和管治必然會產生深遠影響並在短期之內或造成一定的衝擊。但是，我們也必須同時看到，該安排將會有助於加深中央與香港之間的合作與互信。國家安全是以一個國家為主體；在香港維護國家安全，就是以香港為中國的一部分，按照中國國家安全的整體要求，參與到國家整體安全架構的構建過程中。

總體而言，《香港國安法》在引渡或域外適用方面均已有法律保障，包括繼續適用《公民權利和政治權利國際公約》和保護人權的相關規定。因此，現在需要關注的是探討該法的實施情況，而非單純着眼於法律本身。應該說，《香港國安法》仍處於其實施的初期階段。對於法院如何詮釋和應用《香港國安法》，我們還沒未觀得全貌。本文通過比較研究《香港國安法》與其他司法管轄區的相關法律，從國際法角度進行探討，希望能夠對此法的實施有所裨益。

---

39. 顧敏康、王振華：〈香港國安法的域外效力研究——從香港國安法第 38 條展開〉，《首都師範大學學報（社會科學版）》，2022 年，第 3 期，第 134-142 頁。

## 參考文獻

1. 田飛龍：〈香港國安法背景下香港青年國家認同的挑戰與回應〉，廣州：《青年探索》，2022年，第101-112頁。
2. 劉衛東、劉毅、馬麗、劉玉：〈論國家安全的概念及其特點〉，上海：《世界地理研究》，2002年，第1-7頁。
3. 胡榮榮：〈香港國安法實施以來愛國主義教育的新發展〉，《當代中國史研究》，北京：社會科學文獻出版社，2023年，第71-84頁。
4. 趙毅：〈差異性與多樣性：東南亞國家對國家安全的認知〉，《國際政治研究》，北京：北京大學國際關係學院，2022年，第90-103頁。
5. 楊玉生：〈德國國家安全法概覽〉，《現代世界警察》，北京：中國人民公安大學出版社，2020年，第27-29頁。
6. 郝鐵川：〈論《香港國安法》的性質、成因、特點和意義〉，福州：《海峽法學》，2020年，第41-52頁。
7. 韓大元、夏泉、姚國建、鄒平學、田飛龍、黎沛文：〈香港國安法筆談〉，廣州：《暨南學報(哲學社會科學版)》，2021年，第1-24頁。
8. 張屹：〈安全與自由的悖論——解析反恐行動中的人道主義與人權問題〉，貴州：《凱里學院學報》，2016年，第27-33頁。
9. 劉小妹：〈《國家安全法》充分體現人權保障原則〉，北京：《人民法治》，2016年，第24-25頁。
10. 王慶海：〈國際法中的政治犯不引渡原則〉，《法學研究》，北京：社會科學文獻出版社，1999年，第123-127頁。
11. 陳雅婷：〈論政治犯不引渡原則的適用困境——以原則的發展進程為視角〉，昆明：《法制與社會》，2013年，第177-178頁。
12. 葛淼：〈政治犯罪不引渡原則〉，廣州：《政法學刊》，2020年，第66-72頁。
13. 歐錦雄：〈駐港國安公署立案偵查的法律適用研究——貫徹落實香港國安法的法律思考〉，《港澳研究》，北京：國家新聞出版總署，2021年，第21-33頁。
14. 顧敏康、王振華：〈香港國安法的域外效力研究——從香港國安法第38條展開〉，《首都師範大學學報(社會科學版)》，北京：北京市新聞出版局，2022年，第134-142頁。
15. 陳彧、陳晨：〈香港保安局局長鄧炳強：香港國安法實施讓社會恢復安定〉，《南方日報》，A07，2022年12月23日。
16. 蔡本田：〈新加坡：維護國家安全高於一切〉，《經濟日報》，2020年7月14日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/14/t20200714\\_35314505.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/14/t20200714_35314505.shtml)，到訪日期：2023年5月22日。
17. 趙柯：〈透視國外安全立法——歐洲國安法“硬核”守護憲政秩序〉，參考消息網，2020年5月28日，[https://www.sohu.com/a/398277329\\_114911](https://www.sohu.com/a/398277329_114911)，到訪日期：2023年5月22日。
18. 高偉東：〈這些國家是如何推動國家安全立法的？〉，《經濟日報》，2020年6月29日。<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670840859080405177&wfr=spider&for=pc>，到訪日期：2023年5月22日。
19. 綜述：〈法國加強立法 維護國家安全推進長期反恐〉，人民網，2020年6月27日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1670635473578965901&wfr=spider&for=pc>，到訪日期：2023年5月22日。

20. 馬翮宇：〈英國：強化國安立法維護國家安全〉，《經濟日報》，2020年7月7日，[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/07/t20200707\\_35266433.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202007/07/t20200707_35266433.shtml)，到訪日期：2023年5月22日。
21. 董小迪：〈香港國安法解讀之三：香港國安法修改基本法了嗎？影響司法獨立嗎？〉，中國網，2020年7月16日，[http://news.china.com.cn/txt/2020-07/16/content\\_76278352.htm](http://news.china.com.cn/txt/2020-07/16/content_76278352.htm)，到訪日期：2023年5月22日。
22. 張曉雅：〈又一個跟風的！法國宣稱將中止批准與香港引渡條約〉，環球網，2020年8月4日，<https://m.huanqiu.com/article/3zKP0fwUInm>，到訪日期：2023年5月22日。
23. 顧敏康：〈關注國家安全的域外執法效力〉，《信報》，2022年8月26日，<https://www1.hkej.com/features/article?q=%23%E6%B8%AF%E7%89%88%E5%9C%8B%E5%AE%89%E6%B3%95%E6%94%BF%E7%B6%93%E5%B0%88%E6%AC%84%23&suid=3287479387>，到訪日期：2023年5月22日。
24. Brendan Van Alsenoy and Marieke Koekoek, “Internet And Jurisdiction After Google Spain: The Extra-Territorial Reach of The EU’s “Right To Be Forgotten,” Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 152, March 2015.
25. Tyler Raimo, “Winning at the Expense of Law: The Ramifications of Expanding Counter-terrorism Law Enforcement Jurisdiction Overseas,” *American University International Law Review*, Volume 14, Issue 5, 1999, 1473–1513.
26. Sarah Miller, “Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention,” *European Journal of International Law*, Volume 20, Issue 4, 2009, 1223–1246.
27. Jochen Lehmann, “Legal Systems in Germany: Overview,” Thomson Reuters Practical Law, 1 December 2022, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-7132?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)-](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/w-007-7132?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)-), date of retrieval: 22 May 2023.
28. Federal Ministry of Justice, “German Criminal Code (Strafgesetzbuch – StGB),” [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html), date of retrieval: 22 May 2023.
29. Federal Ministry of Justice, “German Code of Criminal Procedure (Strafprozeßordnung – StPO),” [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stpo/englisch\\_stpo.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/englisch_stpo.html), date of retrieval: 22 May 2023.
30. Federal Ministry of Justice, “Courts Constitution Act (Gerichtsverfassungsgesetz – GVG),” [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_gvg/englisch\\_gvg.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gvg/englisch_gvg.html), date of retrieval: 22 May 2023.

# 總體國家安全觀下澳門維護國家安全立法研究

李洪江\*

## 摘要：

隨着國際形勢發展變化，為適應非傳統安全因素日益增多的新形勢，國家將“總體國家安全觀”明確為國家基本方略。澳門特區政府一直高度重視和認真履行維護國家安全的憲制責任，制定了一系列維護國家安全的立法。2023年澳門特區修改《維護國家安全法》，充分貫徹了總體國家安全觀，不僅完善了刑法規定的內容，還明確國家安全的定義，擴大國家安全的範圍，同時明確澳門特區維護國家安全的職責、組織保障及澳門居民和其他人維護國家安全的一般和特別義務，拓寬維護國家安全法律執行機制。修訂後的《維護國家安全法》成為澳門特區維護國家安全法律制度中的基礎、主幹和核心法律，是澳門維護國家安全立法的一個重要里程碑。

**關鍵詞：**總體國家安全觀 維護國家安全法律體系 維護國家安全法

國家主席習近平指出，國家安全是安邦定國的重要基石，維護國家安全是中國各族人民根本利益所在。隨着時代的發展，特別是政治、經濟、社會、文化、科技等各個方面的發展變化，影響國家安全的因素也在發展變化。中國對國家安全的認識，經歷了傳統國家安全觀、新國家安全觀，到現在的總體國家安全觀。較之傳統國家安全觀，總體國家安全觀對國家安全內涵和外延的認識都發生了很大變化，有關國家安全的理解上升到了全新的層次。澳門作為中國的一個特別行政區，對維護國家安全負有憲制性、法定和民族的必然責任。國家的主權、安全和發展利益是澳門社會保持安全穩定和發展繁榮的必要前提<sup>1</sup>。

## 一、總體國家安全觀概述

### （一）總體國家安全觀的形成

新中國成立後至1978年前，處於國家安全法制建設的探索階段，這個時期加強國防建設和維護政權安全是國家安全工作面臨的主要任務，解放軍和公安機關是維護國家安全的主體機關<sup>2</sup>。1978年至1993年是中國的國家安全法制形成階段。1978年之後，隨着改革開放不斷深入，中國的對外交往不斷擴大，維護國家安全面臨新形勢。1979年國家制定了《刑法》，在刑法分則第一章專門規定了反革命罪（1997年刑法修改為危害國家安全罪），具體包括背叛國家罪、分裂國家罪、間諜罪、顛覆國家罪等一系列罪名。通過刑法保障國家安全，是中國國家安全法制建設的重要一步。為加強國家安全工作，1983年國家成立國家安全部，專門從事國家安全工作，體現了國家對國家安全工作的重視，也是維護國家安全工作的重要一步。1993年國家制定了《國家安全法》，規定國家安全機關是國家安全工作的主管機關，國家

\* 李洪江，澳門城市大學法學院碩士課程主任、副教授，法學博士。主要研究方向：公法，澳門基本法、刑法、刑事訴訟法、比較刑事法等。

1. 澳門特區政府《2020年財政年度施政報告》，第162頁。

2. 楊宗科、張永林：〈中國特色國家安全法治道路七十年探索：歷程與經驗〉，《現代法學》，2019年，第3期，第5頁。

安全機關在國家安全工作中的職權，列舉了危害國家安全的行為，公民和組織維護國家安全的義務和權利等內容。1993年的《國家安全法》是當時國家安全法律制度體系中的核心，加上《國防法》、《保守國家秘密法》等法律制度，國家安全法制體系開始逐步形成。

上世紀九十年代以後，世界格局朝着多極化方向發展，國際形勢不斷發生變化。2001年911等恐怖事件後，國際國內安全形勢更為複雜多變，特別是威脅國家安全的非傳統安全因素日益增多，非傳統安全因素涉及經濟安全、資訊安全、文化安全、網絡安全、生態安全、環境安全等多種領域。為適應非傳統安全因素日益增多的新形勢，國家對國家安全的認識逐步發生了變化。2014年，國家主席習近平提出了“總體國家安全觀”重要思想理論，十九大正式將“總體國家安全觀”明確為國家基本方略之一。同時，國家開始完善“總體國家安全觀”為指導的有關國家安全的各項專門法律，2014年11月1日全國人大常委會廢止了1993年制定的《國家安全法》，同時制定了《反間諜法》以替代原來的《國家安全法》。2015年7月1日制定了新的《國家安全法》，以總體國家安全觀為指導，規定了維護國家安全的根本任務，將國家安全擴展到了非常廣泛的領域。

### （二）總體國家安全觀的涵義

以前認為只是政治安全、國土安全、軍事安全等涉及國家安全，其他領域不太可能涉及國家安全，但隨着時代的發展，世界各國逐漸發現，越來越多的領域可能涉及國家安全。總體國家安全觀強調要以宏觀的整體角度，全面理解國家的整體安全。在傳統安全領域之上，進一步將國家安全的涵蓋面擴闊至其他重點領域，確保全方位覆蓋，更能符合新時代的需要，保障國家核心利益，保障人民安全。

2015年新的《國家安全法》第二條明確規定了國家安全的概念，即國家安全是指國家政權、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。新的《國家安全法》有關國家安全的概念，拓寬了國家安全的內涵和外延，充分體現了總體國家安全觀。

筆者認為，總體國家安全觀表述的核心在“總體”，實際是將國家安全擴展到非常廣泛的領域，體現了國家對國家安全的高度重視。總體國家安全觀包括維護政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全、核安全、海外利益等各個方面。總體國家安全觀下國家安全的範圍非常廣泛，表明對國家安全產生威脅的領域越來越多，也體現了國家安全問題越來越重要。

### （三）總體國家安全觀下中國國家安全法律體系的不斷完善

新的《國家安全法》是有關國家安全的基礎性、全域性、綜合性的基本法律，為中國國家安全提供了切實有效的制度保障。以《國家安全法》為基礎，加上《反間諜法》，以及《反恐怖主義法》、《網絡安全法》、《國家情報法》等一系列法律，構成了中國以總體國家安全觀為指導的新的國家安全法律體系。

2018年4月17日，國家主席習近平在第一次國家安全委員會明確提出，當前和今後一個時期，國家安全工作要突出抓好政治安全、經濟安全、國土安全、社會安全、網絡安全等方面安全工作，這表明國家安全涉及的範圍廣泛，但當前國家安全的重點是以上五個方面的安全工作。

近年來，全國人大不斷踐行總體國家安全觀，先後制定了生物安全法、出口管制法、海警法等一系列法律制度，修訂了人民武裝警察法和國防法等法律制度，不斷完善國家安全法治建設。

### 1. 制定生物安全法

2020年10月17日，十三屆全國人大常委會第二十二次會議表決通過生物安全法，自2021年4月15日起施行。生物安全法是生物安全領域的一部基礎性、綜合性、系統性、統領性法律，它的頒佈和實施起到一個里程碑的作用，標誌着我國生物安全進入依法治理的新階段。

### 2. 制定出口管制法

2020年10月17日，十三屆全國人大常委會第二十二次會議通過了出口管制法，自2020年12月1日起施行。出口管制法的出台，建立了統一的出口管制法律制度框架，對維護國家安全和利益，履行防擴散等國際義務，加強和規範出口管制工作，彰顯我國負責任的國際大國形象，具有十分重大的意義。

### 3. 修訂人民武裝警察法

2020年6月20日，十三屆全國人大常委會第十九次會議審議通過了修訂後的人民武裝警察法，自2020年6月21日起施行。人民武裝警察法修訂後，為推進武警部隊建設發展、促進武警部隊有效履行職責使命提供了堅強法律保障和制度支撐。

### 4. 修訂國防法

2020年12月26日，十三屆全國人大常委會第二十四次會議審議通過了修訂後的國防法，自2021年1月1日起施行。修訂後的國防法為維護國家主權、安全、發展利益，推進國防和軍隊現代化提供了堅強法律保障。

### 5. 制定海警法

2021年1月22日，十三屆全國人大常委會第二十五次會議表決通過海警法，自2021年2月1日起施行。海警法的頒佈實施，對於完善海上維權執法體制機制，規範海上維權執法活動，推動海上維權執法力量建設，全面提升海上治理體系和治理能力現代化水平，提高我國海洋維權能力，維護國家海上安全具有重要意義。

## （四）澳門特區負有保障國家安全的責任

澳門特別行政區與香港特別行政區因實行“一國兩制”，所以新的《國家安全法》還沒有適用於澳門與香港兩個特別行政區。但是，新的《國家安全法》中明確規定，當中第十一條第二款規定，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；第四十條第三款規定，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。因此，依照《國家安全法》的規定，澳門特區依法負有保障國家安全的責任。新的《國家安全法》明確對兩個特別行政區和港澳同胞維護國家安全的責任提出了原則要求。全國人大常委會法工委副主任鄭淑娜在解讀時表示，對兩個特別行政區和港澳同胞維護國家安全的責任提出原則要求是必要的，符合憲法和基本法的規定。因此，香港特別行政區、澳門特別行政區應當按照基本法的要求自行制定維護國家安全的法律<sup>3</sup>。可見，新的《國家安全法》雖然沒有適用於澳門與香港兩個特區，但依然給兩個特區提出維護國家安全的原則要求，兩個特區需要按照新的《國家安全法》的規定，在其自身法律體系內制定並不斷完善與新的《國家安全法》相適應或相協調的法律體系。

## 二、過往澳門維護國家安全立法基本情況

### （一）澳門基本法

《澳門基本法》制定於1993年，《澳門基本法》的規定明確了澳門是中國領土的一部分，是維護國家領土主權的直接體現。《澳門基本法》第1條規定，澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分；第12條規定，澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。這兩條都明確了澳門特區是中國的一部分，即是中國國家領土的組成部分。1999年12月20日，澳門回歸祖國，按照《澳門基本法》的規定成立了澳門特別行政區。

《澳門基本法》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。即：《澳門基本法》第23條明確要求澳門特區對危害國家安全的行為自行立法禁止，表明《澳門基本法》對維護國家安全方面的重視。但鑑於當時對國家安全的認識還停留在傳統國家安全觀上，所以《澳門基本法》對國家安全的範圍重點是七種危害國家安全犯罪。

### （二）2009年澳門特區通過《維護國家安全法》

澳門特區立法會2009年通過了第2/2009號法律《維護國家安全法》，完成了23條立法。該法律規定了叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府、竊取國家機密、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、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七種危害國家安全的犯罪行為，明確了這七種危害國家犯罪行為的犯罪構成與具體量刑，以及法人的刑事責任、附加刑、適用範圍等內容。

從澳門《維護國家安全法》規定的具體內容看，與《中國刑法》第一章危害國家安全罪的內容較為近似，雖然具體罪名不完全一致，但都是針對危害國家安全的犯罪予以規定，體現了國家通過刑法打擊危害國家安全犯罪行為、維護國家安全的基本內容。通過刑法打擊嚴重危害國家安全的犯罪行為從而保障國家安全的做法，也是世界各國維護國家安全的通常做法。

3. 《全國人大常委會法工委詳解新國家安全法》，<http://www.chinanews.com/gn/2015/07-01/7378056.shtml>。到訪日期：2020年5月6日。

### (三) 2018 年澳門特區通過《澳門特別行政區維護國家安全委員會》行政法規，澳門維護國家安全委員會成立並開始運作

為推動澳門維護國家安全活動的開展，2018 年澳門特區政府制定了第 22/2018 號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》，明確規定委員會的職責為統籌及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及行政長官的相關指示及要求；分析研判澳門特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；協助制定澳門特區維護國家安全政策等。委員會由行政長官擔任主席，保安司司長擔任副主席。依據第 22/2018 號行政法規的規定，澳門特區成立了維護國家安全委員會，行政長官擔任委員會主席，行政法務司司長、保安司司長，警察總局局長、行政長官辦公室主任、保安司司長辦公室主任、法務局局長、司法警察局局長、行政長官辦公室一名顧問、保安司司長辦公室一名顧問等擔任委員會委員。

2018 年 10 月，時任澳門維護國家安全委員會主席、澳門特區行政長官崔世安主持召開首次全體會議，就澳門維護國家安全的制度和組織建設工作進行了討論，為將來開展的維護國家安全工作提供方向性指引<sup>4</sup>。2019 年 4 月 4 日，澳門特區維護國家安全委員會在政府總部召開該年度首次全體會議，就本澳維護國家安全工作的最新情況進行了討論。行政長官宣佈了本年度維護國家安全方面的主要工作安排，指示各部門共同努力，確保澳門社會的祥和穩定，以迎接國慶七十周年、澳門回歸祖國二十周年、行政長官選舉以及特區政府換屆等一系列重要慶典和政治活動<sup>5</sup>。2020 年 3 月 23 日，澳門特區維護國家安全委員會在政府總部召開該年度首次全體會議，就本澳維護國家安全工作的最新情況進行了討論。行政長官賀一誠肯定了委員會成立以來工作，並表示，未來尤其要透過委員會這個平台，做好本澳維護國家安全工作的決策統籌，妥善推進國安配套立法，對各類影響國家安全的風險進行前瞻有效評估，深入開展相關宣傳教育，以及促進科學決策，把維護國家安全工作做得更好<sup>6</sup>。

### (四) 2019 年通過修改《司法組織綱要法》明確危害國家安全案件由確定委任且為中國公民的法官審理

2019 年 2 月，澳門立法會通過了第 4/2019 號法律《修改第 9/1999 號法律〈司法組織綱要法〉》。考慮到《維護國家安全法》規定的罪行，以及維護的利益關乎國家獨立、統一、完整、內部及對外安全等較為敏感的事宜，認為有關犯罪的訴訟應由符合條件的法官審理，如屬確定委任且為中國籍者。為了確保司法獨立和遵守自然法官原則，建議行使上述職權的法官由法官委員會預先指定，有關指定為期兩年<sup>7</sup>。為此，修改後的《司法組織綱要法》第十九 -A 條“特別情況下的刑事管轄權”中明確規定：對於《維護國家安全法》規定的犯罪，職權屬於法官委員會在確定委任且為中國公民的法官中預先指定的法官，有關指定為期兩年；對於《維護國家安全法》規定的犯罪，職權屬於檢察長在確定委任且為中國公民的檢察院司法官中指定的檢察院司法官。

4. 新華網：[http://www.xinhuanet.com/gangao/2018-10/11/c\\_1123546706.htm](http://www.xinhuanet.com/gangao/2018-10/11/c_1123546706.htm)。到訪日期：2020 年 5 月 2 日。

5. 澳門特別行政區政府：<https://www.gov.mo/zh-hans/news/243744/>。到訪日期：2020 年 5 月 2 日。

6. 澳門特別行政區政府：<https://www.gov.mo/zh-hans/news/287093/>。到訪日期：2020 年 5 月 2 日。

7. 參見《修改司法組織綱要法》的理由陳述第 4 頁。<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2018-06/324205b32fec2d76c1.pdf>。到訪日期：2020 年 5 月 2 日。

### （五）2019 年通過《網絡安全法》

網絡安全是國家安全的重要組成部分，澳門通過《網絡安全法》加強對網絡安全的保護。隨着互聯網及通訊技術高速發展和廣泛應用，澳門特區正朝智慧城市的方向發展，電腦、資訊網絡及互聯網成為日常生活的必要工具。然而，當今國際環境複雜多變，網絡攻擊及網絡入侵的種類亦層出不窮，世界各國及地區政府均就網絡安全進行專門立法規範。

為回應澳門社會對網絡安全日益增加的需求，順應了網絡空間法制化的國際趨勢，填補了澳門此前相關防護性管理法律制度的空白，2019 年 6 月，澳門特區通過了第 13/2019 號法律《網絡安全法》。該法律旨在建立及規範本澳的網絡安全體系，主要內容包括網絡安全管理活動的參與主體、網絡安全體系的組織框架、網絡安全義務和行政處罰制度等內容。《網絡安全法》規定，本澳網絡安全管理體系由網絡安全委員會、網絡安全事故預警及應急中心及網絡安全監管實體三類實體組成。

### （六）賦予司法警察局調查危害國家安全犯罪的專屬職權及增加相應機構

2019 年 11 月 20 日，澳門特區行政會完成討論《修改第 5/2006 號法律〈司法警察局〉》法律草案。該法律草案旨在為維護國家安全、社會安全的執法工作提供法律保障。草案認為，鑑於國家安全形勢日益嚴峻，相關執法工作必須更加集中統一才能更好地落實《維護國家安全法》，因此建議將調查危害國家安全犯罪的專屬職權明確賦予司法警察局，即在 5/2006 號法律第七條第一款增加一項“危害國家安全的犯罪”，以便有效執行《維護國家安全法》<sup>8</sup>。同時，鑑於司法警察局即將通過修改組織法規成立保安廳、國家安全情報工作處、國家安全罪案調查處、國家安全事務綜合處、恐怖主義罪案預警及調查處等特定附屬單位，法律草案建議賦予這些部門主管人員刑事警察當局的身份，以便他們能依法行使有關的職權<sup>9</sup>。

## 三、澳門修改維護國家安全法對總體國家安全觀的體現

如前所述，回歸以來，澳門特區政府一直高度重視和認真履行維護國家安全的憲制責任，制定了一系列維護國家安全的立法。隨着時代發展，特別是 2015 年全國人大按照總體國家安全觀制定了新的《國家安全法》，維護國家安全的形勢發生了深刻變化。澳門特區因應維護國家安全新形勢的需要，按照總體國家安全觀要求，2022 年 8 月 22 日啟動修訂《維護國家安全法》的公開諮詢工作，2023 年 5 月 18 日，澳門特區立法會全體大會細則性討論及表決通過《修改第 2/2009 號法律〈維護國家安全法〉》法案，順利完成《維護國家安全法》修訂，完善了維護國家安全法律制度和執行機制，進一步夯實維護國家安全的制度根基。

第 2/2009 號法律《維護國家安全法》定位是特別刑法，主要規定了七種危害國家安全的犯罪行為，此次修改《維護國家安全法》，充分貫徹了總體國家安全觀，不僅完善了刑法規定的內容，還明確國家安全的定義，擴大國家安全的範圍，同時明確澳門特區維護國家安全的職責、組織保障及澳門居民和其他

8. 參見《修改第 5/2006 號法律〈司法警察局〉》法案的理由陳述第 4 頁，具體網址為：<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2019-11/474335de0960acaba8.pdf>，到訪日期：2020 年 7 月 13 日。

9. 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》第 6 頁。

人維護國家安全的一般和特別義務，拓寬維護國家安全法律執行機制。修訂後的《維護國家安全法》，已不限於刑法的規定，而是包含了涉及國家安全的方方面面的基本問題，成為澳門特區維護國家安全法律制度中的基礎、主幹和核心法律。因此，修訂後的《維護國家安全法》可稱得上是澳門維護國家安全立法的一個重要里程碑。

修訂後的《維護國家安全法》內容非常豐富，從對總體國家安全觀的體現看，主要規定了如下內容：

### **（一）明確國家安全的定義**

修訂後《維護國家安全法》第一-B條明確規定了“國家安全”的定義，即：國家安全是指國家政權、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。這個定義的表述與中國新的《國家安全法》的定義完全一致，不限於原來的七種刑事犯罪，而是將國家安全的定義拓展到非常廣闊的範圍，定義上就充分體現了總體國家安全觀。

### **（二）明確修改國家安全法的定位**

澳門特區政府在諮詢文本中明確修改《維護國家安全法》的基本方向，明確國安法律定位、完善相關刑法規定、訂立專屬程序規定、加強防範外部干涉、保障居民合法權益等五個方面，其中第一個方向就是明確國安法律定位，即應積極貫徹落實“總體國家安全觀”，使該法成為澳門特區維護國家安全法律制度中的基礎、主幹和核心法律。如前所述，澳門維護國家安全法律並不僅是一個《維護國家安全法》，而是一個法律體系，包含一系列法律制度。《維護國家安全法》則是澳門維護國家安全法律體系中的基礎、主幹和核心法律，即有關澳門維護國家安全最基本的內容是在《維護國家安全法》中予以規定。這樣，通過此次修訂，澳門《維護國家安全法》從之前的特別刑法轉為維護國家安全法律制度的基礎、主幹和核心。

### **（三）明確澳門特區維護國家安全的職責**

修訂後《維護國家安全法》第一-D條規定，澳門特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，尤其應依職權履行下列職責：1. 預防、調查及遏止危害國家安全犯罪；2. 開展對教育、結社、出版、視聽廣播及網絡等領域的維護國家安全事務管理；3. 向居民提供資訊、宣傳和教育，持續提高其國家安全及守法意識。同時規定，行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務對中央人民政府負責，並就澳門特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告。

這些有關維護國家安全職責的規定，不僅包括預防、調查及遏止危害國家安全犯罪，還明確要求特區政府通過各種途徑廣泛開展國家安全教育，讓居民提高維護國家安全的意識，也表明國家安全的重要地位。

#### （四）明確維護國家安全工作的組織保障

修訂後《維護國家安全法》第一-E條規定，澳門特別行政區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，該委員會負責：1. 協助行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務進行決策；2. 統籌上項所指事務的執行工作。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。司法警察局是預防及調查第一-C條所指的犯罪方面具專屬職權的刑事警察機關。

#### （五）明確澳門居民及其他人維護國家安全一般及特別義務

修訂後《維護國家安全法》第一-F條第一款規定，澳門特別行政區居民中的中國公民須履行下列義務：1. 維護國家主權、統一和領土完整；2. 在擔任法定選舉組織的成員時，聲明或宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》，效忠國家和澳門特別行政區。

該條第二款規定，澳門特別行政區所有自然人和法人均須履行下列義務：1. 遵守澳門特別行政區為維護國家安全所適用的法例，不得從事危害國家安全的行為和活動；2. 在上條所指機關依法開展其相關工作時予以合作，應其要求提供一切所需的協助。

該條第三款規定，澳門特別行政區居民參加選舉或就任公共職務時，須按規範下列人員所適用的法例，聲明或宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》，效忠中華人民共和國澳門特別行政區：（一）行政長官；（二）主要官員；（三）行政會委員；（四）立法會議員；（五）法院法官及檢察院法官；（六）領導及主管人員；（七）行政長官選舉委員會委員；（八）公務人員。

#### （六）進一步完善刑法相關規定

2009年的《維護國家安全法》部分規定存在缺漏或犯罪構成有待完善等問題，未能有效回應實踐中各種不法行為的獨特性、嚴重性和危險性，為此，此次修訂《維護國家安全法》專門完善了刑法的相關規定，比如完善了分裂國家罪，將分裂國家的手段修改為“任何非法手段”；將“顛覆中央人民政府”修訂為“顛覆國家政權”，相應完善該罪構成要件；新增了“教唆或支持叛亂”罪；修訂“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”罪等等。

#### （七）訂立專屬程序規定

鑑於《刑事訴訟法典》的一般程序性規定未能完全適應危害國家安全犯罪的嚴重性、隱蔽性和複雜性，因此修訂後的《維護國家安全法》增訂與國家安全執法及相關司法活動相適應的專屬程序規則和特別訴訟措施等，從而更能有效實現公正，以及保障當事各方的合法權益。

綜上，對比修改前的《維護國家安全法》，修訂後的《維護國家安全法》貫徹了總體國家安全觀，豐富了國家安全的內涵和外延，規定了涉及維護國家安全方方面面的內容，成為澳門特區維護國家安全法律制度中的基礎、主幹和核心法律。

#### 四、未來澳門維護國家安全立法發展完善建議

澳門《維護國家安全法》修訂後，以《維護國家安全法》為基礎、主幹和核心的澳門維護國家安全法律體系初步形成，充分貫徹體現了總體國家安全觀的內涵和外延。未來，澳門特區應當繼續堅持總體國家安全觀，逐步完善其與國家安全相關的方方面面各範疇相適應的立法，與國家新的《國家安全法》配套銜接。

筆者初步考慮，提出如下發展完善建議：

##### （一）適時擴大澳門維護國家安全委員會人員的範圍

目前澳門維護國家安全委員會的委員主要以保安司為主，包括保安司範疇的保安司司長、警察總局局長、保安司司長辦公室主任、司法警察局局長、保安司司長辦公室一名顧問等，其他司僅有行政法務司司長、法務局局長。行政長官任委員會主席，保安司司長擔任委員會副主席。可以看出，澳門維護國家安全委員會的委員範圍還是傳統國家安全的範圍，主要是保安司範疇，不包括經濟財政司、社會文化司、運輸工務司等三個司，即這三個司的人員並不是澳門維護國家安全委員會的成員。而新的《維護國家安全法》規定的經濟安全、文化安全、生態安全、環境安全等諸多範疇，在澳門對應的是經濟財政司、社會文化司、運輸工務司負責的範疇，而這些在澳門維護國家安全委員會的人員組成上並沒有得到體現。

香港《維護國家安全法》第十三條規定，香港特別行政區維護國家安全委員會由行政長官擔任主席，成員包括政務司司長、財政司司長、律政司司長、保安局局長、警務處處長、本法第十六條規定的警務處維護國家安全部門的負責人、入境事務處處長、海關關長和行政長官辦公室主任。可見，香港維護國家安全委員會成員包括香港全部三個司的官員。

筆者建議，為體現新的《維護國家安全法》規定的廣泛的國家安全範疇，澳門維護國家安全委員會的人員組成應在現有人員組成基礎上，增加經濟財政司、社會文化司、運輸工務司三個司的人員，即應當包括澳門特區政府全部五個司的官員，以儘可能覆蓋新的《維護國家安全法》規定的國家安全範疇。

##### （二）進一步拓寬國安配套立法的領域

由於內地新的《國家安全法》的制定出台，澳門特區政府也意識到國家安全的範圍較以往發生的變化。澳門特區保安司司長黃少澤表示，澳門會加快相關國安配套立法。但從目前來看保安司所負責的，主要還是圍繞保安司相關職能所在的領域，其他領域保安司其實難以進行立法。

比如經濟財政司主管的金融領域涉及的金融安全，金融安全是新的《維護國家安全法》第20條明確規定的安全範疇。澳門目前正在進行《金融體系法律制度》等有關金融方面法律的起草工作。筆者認為，有必要將金融方面法律的立法工作與國家安全聯繫起來，從國家安全的高度來考慮。

再如，三年來新冠疫情對整個澳門的經濟、社會等方方面面帶來巨大影響。疫情涉及生態安全方面的立法，在澳門，衛生局屬於社會文化司管轄的範疇。目前疫情雖然告一段落，但未來有可能有新的疫情出現，需要社會文化司研究相應規範。

為此，筆者建議，澳門特區維護國家安全委員會應考慮，將國安配套立法所涉及的領域，逐步擴大到與新的《維護國家安全法》規定的國家安全領域相對應的各個領域。不僅是保安司，還應包括經濟財政司、社會文化司、運輸工務司等各個領域範疇，只要該領域範疇的事務可能涉及國家安全的，都應當提早通過法律制度予以規範，以符合總體國家安全觀的要求。

### 參考文獻

1. 楊宗科、張永林：〈中國特色國家安全法治道路七十年探索：歷程與經驗〉，《現代法學》，2019年，第3期。
2. 許昌：〈根據總體國家安全觀思考澳門特區國家安全制度體系建設〉，《“一國兩制”研究》，2017年，第3期(總第33期)。
3. 趙國強：〈關於修訂《維護國家安全法》兩建議〉，《澳門日報》，2022年4月20日，第A04版。
4. 邱庭彪：〈堅持以總體國安觀指導修改國安法的重要性〉，《澳門日報》，2022年12月3日，第A07版。
5. 方泉：〈總體國家安全觀與澳門國家安全立法〉，澳門基本法推廣協會論文，網址：[http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5\\_1&art\\_id=2354](http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=2354)。
6. 朱世海：〈關於修改“澳門國安法”的探討〉，《澳門日報》，2022年5月11日，B13版，蓮花廣場。
7. 李洪江：〈總體國家安全觀下澳門國安法發展完善的思考〉，《澳門日報》，2022年4月22日，第A08版。
8. 范雪珂：〈國安法修改的理性認識〉，《市民日報》，2022年9月14日。
9. 澳門特別行政區政府，《〈維護國家安全法〉(草案)諮詢文件》，<https://www.gov.mo/basiclaw23/public/BasicLaw23c.pdf>，到訪日期：2023年6月5日。
10. 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](https://www.pj.gov.mo/RLDSE/file/Summary_ZH.pdf)，到訪日期：2023年6月5日。
11. 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](https://www.al.gov.mo/uploads/lei/leis/2009/02-2009/nota_justificativa_cn.pdf)，到訪日期：2023年6月5日。
12. 澳門特別行政區立法會，《立法會第一常設委員會第4/VII/2023號意見書》，[https://www.al.gov.mo/uploads/lei/leis/2009/02-2009/nota\\_justificativa\\_cn.pdf](https://www.al.gov.mo/uploads/lei/leis/2009/02-2009/nota_justificativa_cn.pdf)，到訪日期：2023年6月5日。

# 新時代中國的反間諜法律制度研究

施鵬鵬、王晨辰\*

## 摘要：

中國的反間諜法律制度的形成與發展經歷了初步形成、穩定發展及全面發展三個階段。中國的反間諜法律制度主要體現為《刑法》對間諜罪的規定及《反間諜法》的規定。中國反間諜法律制度存在五大亟待解決的問題：《刑法》中間諜罪與《反間諜法》之間衝突的問題、間諜組織和間諜組織代理人概念認定的問題、單位無法成為間諜罪犯罪主體的問題、經濟間諜缺乏規制的問題、網絡間諜規制亟待加強的問題。針對此，並結合相關域外經驗，有如下完善建議：參照《反間諜法》修改《刑法》對間諜罪的規定、調整間諜組織和間諜組織代理人概念認定的標準、將單位納入間諜罪的犯罪主體、將經濟間諜納入間諜罪的規制範圍、加強對網絡間諜的法律規制。

**關鍵詞：**反間諜法 間諜罪 經濟間諜 網絡間諜

## 一、引言

反間諜工作是所有國家均非常重視的工作，其之於維護國家安全、保護國家機密、促進國際合作意義非凡。近年來，間諜活動愈發向非傳統安全領域滲透，對象也從傳統的國家機關擴展至掌握着中國核心利益和關鍵技術的重要企業和科研院所。間諜活動的方式也從傳統的物理空間轉向網絡虛擬空間。在這一新形勢下，反間諜方面的法律制度勢必要修正。順應時代的發展，2023年4月26日，全國人大常委會通過了《反間諜法》修正案，對2014年頒佈的《反間諜法》加以修正。

《反間諜法》可以說是總體國家安全觀下應運而生的產物，它是中國國家安全法律體系中的重要內容。反觀學術界，有關中國反間諜法律制度的研究成果為數不多，勿論系統性研究成果。有鑑於此，為了更好地捍衛國家安全及國家發展利益，有必要在現有研究的基礎上，結合最新的發展狀況，對反間諜法律制度進行系統性研究，考證反間諜法律制度的形成與發展，解讀反間諜法律制度的現狀，梳理反間諜法律制度存在的問題並借鑑域外經驗提出相應的完善建議。

## 二、中國反間諜法律制度的形成與發展

中國反間諜法律制度的成型並非一蹴而就，它經歷了三個不同階段：初步形成階段（1949年至1978年）、穩定發展階段（1978年至2014年）及全面發展階段（2014年至今）。每個階段的反間諜法律制度均帶有時代印記，與當時的國家安全觀緊密契合。

### （一）初步形成階段

1949年至1978年是中國反間諜法律制度的初步形成階段。時值新中國剛剛成立，中國面臨內憂外患的國家安全形勢。國內層面，國民黨佔據台灣，反攻大陸之心不死，在大陸不斷安插間諜和特務。國際層

\* 施鵬鵬，中國政法大學紀檢監察學院教授、博士生導師，法學博士。主要研究方向：刑事訴訟法、紀檢監察學及司法制度。王晨辰，中國政法大學證據科學教育部重點實驗室講師，法學博士，主要研究方向：刑事訴訟法學、證據法學、司法制度。  
本文係施鵬鵬教授所主持的2021年北京社科基金規劃項目專項重點項目“域外檢察制度現代化研究”（項目號：21FXA001）的階段性成果。

面，美蘇冷戰形勢激烈，中國作為新興的社會主義國家面臨西方資本主義國家的全面威脅，中蘇交惡後，中國更是面臨着十分嚴峻的國家安全形勢。這一階段，政治安全和軍事安全是國家安全的核心議題。

在這一背景下，反間諜法律制度對內旨在消除威脅國家安全的間諜和特務隱患。這主要體現在以下四個方面。其一，“潛伏活動”被納入間諜罪的規制範圍。例如，《懲治反革命條例》第7條明確規定參加潛伏活動者、參加反革命特務或間諜組織者屬於間諜罪的犯罪者。1956年《中華人民共和國刑法草案（草稿）》第105條專門規定了“參加反革命特務組織、間諜組織進行潛伏活動”的犯罪行為。其二，間諜罪的刑罰配置相較於1979年《刑法》和現行《刑法》較重。《懲治反革命條例》對間諜罪、資敵罪和參加特務或間諜組織罪所規定的刑罰均為“死刑或無期徒刑”，情節較輕者處五年以上徒刑。此外，違反該條例之人將被剝奪政治權利，並被沒收全部財產或部分財產。同時期的立法草案也有類似的刑罰規定<sup>1</sup>。其三，設立鼓勵自首、立功的特別量刑條款，這在《懲治反革命條例》第14條<sup>2</sup>和1950年《中華人民共和國刑法大綱草案》第55條<sup>3</sup>中均有體現。其四，對間諜罪的預備行為和犯罪未遂專門規定處罰條款。例如，1950年《中華人民共和國刑法大綱草案》規定對間諜罪未引起重大危害的情況，也應處罰：“犯前項之罪，不致引起重大危害者，處二年以上十年以下監禁”。

這一階段的反間諜法律制度也順應當時的對外政策，主要體現在三個方面。第一，針對外交機密的行為成為間諜罪的客觀行為。例如，1950年《中華人民共和國刑法大綱草案》將充當間諜，竊取、收集、刺探、收買、或傳遞有關國家外交方面之重大機密消息的行為明確規定為間諜罪的客觀行為。第二，將“國外敵人”實施的竊密等行為規定為間諜罪的客觀行為。例如，《懲治反革命條例》將“為國外敵人竊取、刺探國家機密或供給情報”納入間諜資敵罪的規制範圍。第三，擴大對“通外”類行為的規制範圍。其具體表現為將“裏通國外，為外國人送情報”的行為單列一項，增設為間諜資敵罪的客觀行為。<sup>4</sup>

初步形成階段的反間諜法律制度主要體現在《懲治反革命條例》及當時多部刑法草案中，相關規定反映出鮮明的時代背景及強烈的軍政目的。這一階段的反間諜法律制度以傳統的國家安全觀為導向，有效清除了間諜隱患，維護了祖國的外交安全和軍事安全。

## （二）穩定發展階段

1978年至2014年是中國反間諜法律制度的穩定發展階段。這一階段中國從傳統的國家安全觀過渡到以“和平與發展”為主題的新國家安全觀。在這一背景下，反間諜法律制度大幅度限縮，主要體現在規制範圍限縮和刑罰配置降低兩個方面。

1. 例如：處死刑、終身監禁、或十年以上十五年以下監禁，並沒收其財產之全部或部分（1950年《中華人民共和國刑法大綱草案》）；處死刑，無期徒刑或五年以上有期徒刑（1954年《中華人民共和國刑法指導原則草案（初稿）》）；處死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑，情節較輕的，處五年以上十年以下有期徒刑（1957年《中華人民共和國刑法草案（草稿）》）；處死刑，無期徒刑或者十年以上有期徒刑（1962年《中華人民共和國刑法草案（草稿）》）。

2. 《懲治反革命條例》第14條：“凡犯本條例之罪而有下列情形之一者，得酌情從輕、減輕或免予處刑：（一）自動向人民政法真誠自首悔過者；（二）在揭發、檢舉前或以後真誠悔過立功贖罪者；（三）被反革命分子脅迫、欺騙，確非自願者；（四）解放前反革命罪行並不重大，解放後又確已悔改並與反革命組織斷絕聯繫者”。

3. 1950年《中華人民共和國刑法大綱草案》第55條規定了特別減輕的量刑條款：“犯本章各條之罪，如能真誠悔過，自動立功者，本寬大精神，減輕或不予處罰”。

4. 參見1962年《中華人民共和國刑法草案（草稿）》、1963年《中華人民共和國刑法草案（初稿）》及1978年《中華人民共和國刑法草案（修訂稿）》。

規制範圍限縮首先體現為限縮對“通外”類行為的規制。1979年《中華人民共和國刑法》將“裏通外國，為外國人送情報”與“為敵人竊取、刺探、提供國家機密”合併為“為敵人竊取、刺探、提供情報”的行為，並且刪掉了“裏通外國”的表述。其次，規制範圍限縮還體現為逐步把“為敵人竊取、刺探、提供情報”的行為從間諜罪中剝離。1988年《中華人民共和國刑法（修改稿）》中，間諜資敵罪中的第二項“為敵人竊取、刺探、提供情報”被拆分為“為間諜、特務組織竊取、刺探、提供情報”的行為和“為境外間諜、特務組織之外的其他機構、組織人員竊取、刺探、收買、提供國家秘密”的行為，並將後者獨立於間諜、特務罪之外，設立了新的罪名和條款。1997年的《刑法》沿用此一做法，第110條規定了間諜罪，第111條規定了為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密或者情報罪。

刑罰配置降低則體現在1979年《刑法》中：間諜資敵罪的刑罰為“十年以上有期徒刑或無期徒刑”，“情節較輕的，處三年以上十年以下有期徒刑”，在“情節特別惡劣、對國家和人民危害特別嚴重、不少不足以平民憤的情況下，經最高人民法院判決或者核准，可以判處死刑”。1997年《刑法》對間諜罪刑罰的規定亦同。

穩定發展階段的反間諜法律制度體現在單行刑法中，呈現不斷限縮的發展趨勢。除了“為敵人指示轟擊目標”外，間諜罪規制範圍已經完全局限於明確出現間諜組織或間諜組織代理人的情況。

### （三）全面發展階段

2014年至今是中國反間諜法律制度的全面發展階段。這一階段，隨着非傳統安全領域的挑戰和威脅越來越多，習近平總書記於2014年提出總體國家安全觀，國家安全法律制度體系得到全面構建。2014年，全國人大常委會在1993年《國家安全法》的基礎上制定出台《反間諜法》，該法於2014年11月1日公佈施行，全新的《國家安全法》則於2015年7月1日公佈施行。2017年，《反間諜法實施細則》公佈。2023年4月26日，全國人大常委會表決通過《反間諜法》修訂草案，該修訂草案於2023年7月1日起施行。

在總體國家安全觀的指導下，這一階段還出台了一系列與國家安全相關的法律。總體而言，中國已經形成了比較完整的反間諜法律制度體系：《反間諜法》為核心，《國家安全法》為基礎，《反恐怖主義法》、《網絡安全法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《國家情報法》、《核安全法》與《密碼法》為框架，《刑法》分則第1章“危害國家安全罪”為主幹，其他法律、行政法規、部門規則、地方性法規和地方性規章為枝幹。

全面發展階段的反間諜法律制度呈現體系化的特徵，對間諜行為的界定更為具體清晰，範圍也在逐步擴大。相應的法律改革與當前間諜活動方式方法的多元化和技術化密切相關。

## 三、新時代中國反間諜法律制度的現狀解讀

自2012年黨的十八大開始，中國特色社會主義進入新時代。新時代面臨新的國家安全形勢，傳統國家安全威脅與非傳統國家安全威脅相互交織。各類間諜活動主體更加複雜、領域更加廣泛、目標更加多元、

手法更加隱蔽。在這種情勢下，過去僅依靠《刑法》對間諜罪的規定來規制間諜活動的做法顯得捉襟見肘。2014年專門的《反間諜法》的出台初步解決了這一問題，2023年新修訂的《反間諜法》繼續完善了對間諜活動的法律規制。

### （一）《刑法》中間諜罪的規定

中國的《刑法》在分則第一章“危害國家安全罪”中規定了間諜罪，具體條款為第110條。該條自1997年頒佈《刑法》以來未作修正。依據《刑法》第110條的規定，有下列間諜行為之一，危害國家安全的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑；情節較輕的，處三年以上十年以下有期徒刑：（一）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務的；（二）為敵人指示轟擊目標的。

### （二）2014年《反間諜法》的解讀

2014年的《反間諜法》是在1993年《國家安全法》的基礎上制定的、以維護國家安全為目的的第一部專門法律。該法分為總則、國家安全機關在反間諜工作中的職權、公民和組織的義務和權利、法律責任及附則五章，共四十條。該法首次對間諜行為作出明確定義並作出具體列舉，包括以下五種行為：間諜組織及其代理人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的危害中華人民共和國國家安全的活動；參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務的；間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施、或者境內機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密或者情報，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；為敵人指示攻擊目標的；進行其他間諜活動的（2014年《反間諜法》第38條）。該法賦予國家安全機關在反間諜工作中依法行使偵查、拘留、預審和執行逮捕以及法律規定的其他職權。該法還對公民和組織的義務和權利作了明確規定，義務包括不得非法持有屬於國家秘密的文件、資料和其他物品，機關、團體和其他組織應當對本單位的人員進行維護國家安全的教育等義務；權利包括兩方面，一方面是指反間諜工作應當依法進行，尊重和保障人權，保障公民和組織的合法權益，另一方面是指國家對支持、協助反間諜工作的組織和個人給予保護，對有重大貢獻的給予獎勵。該法在法律責任部分有兩條特殊的刑事政策規定。一是“實施間諜行為，有自首或者立功表現的，可以從輕、減輕或者免除處罰；有重大立功表現的，給予獎勵”。二是“在境外受脅迫或者受誘騙參加敵對組織、間諜組織，從事危害中華人民共和國國家安全的活動，及時向中華人民共和國駐外機構如實說明情況，或者入境後直接或者通過所在單位及時向國家安全機關、公安機關如實說明情況，並有悔改表現的，可以不予追究”。以上兩條規定充分考慮了反間諜鬥爭的特殊情況，不僅有利於教育挽救在特定環境下失足犯罪的人員，也有利於深化反間諜鬥爭，提高反間諜鬥爭的能力和水平。

### （三）2023年《反間諜法》的解讀

相較於2014年的《反間諜法》，2023年新修訂的《反間諜法》（以下簡稱“新法”）主要有六點完善舉措。第一，貫徹黨的二十大精神。新法在總則部分增加“堅持總體國家安全觀”的指導思想和“標本兼治，築牢國家安全人民防線”的基本原則；建立健全國家層面的反間諜工作協調機制；明確國家安全機關工作人員應當有計劃地進行政治培訓。第二，完善間諜行為的定義。新法將“投靠間諜組織及其代理人”，“針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等實施網絡攻擊等行為”明確為間諜行為；根據實踐情況，適

度擴大相關主體竊密的對象範圍，將“其他關係國家安全和利益的文件、數據、資料、物品”納入保護；增加針對第三國的情報行為。第三，完善安全防範規定。新法專設“安全防範”一章，明確國家機關、社會組織等反間諜安全防範的主體責任；明確有關方面積極開展反間諜宣傳教育的職責，專門機關指導宣傳教育活動，切實提高全民反間諜安全防範意識和國家安全素養；明確重點單位的安全防範責任和涉及國家安全事項的建設專案許可制度等。第四，完善反間諜調查處置措施。新法在“調查處置”一章中，增加查閱調取數據、傳喚、查詢財產資訊、不准出入境等行政執法職權；明確國家安全機關執法規範要求，嚴格審批程序，實現規範化執法；增加對發現的網絡安全風險等的通報和處置措施；增加對國家秘密、情報的鑑定評估機制；增加行刑銜接的規定。第五，加強反間諜工作的保障與監督。新法在“保障與監督”一章中，增加對相關人員予以保護、營救、補償、安置、撫恤優待、培訓等規定；增加規定鼓勵反間諜領域科技創新，發揮科技在反間諜工作中的作用。同時，加強對國家安全機關工作人員的監督，明確國家安全機關應當執行內部監督和安全審查制度，明確個人、組織有權對國家安全機關及其工作人員超越職權、濫用職權和其他違法行為進行檢舉和控告。第六，完善法律責任。新法擴大行政處罰的適用情形，對涉及間諜行為的輕微違法行為明確規定罰款、拘留等行政處罰；增加約談、通報批評、暫扣或者吊銷許可證件等處罰種類；明確對幫助他人實施間諜行為的法律責任；同時做好與相關法律的銜接<sup>5</sup>。

#### 四、中國反間諜法律制度存在的問題

中國的反間諜法律制度主要由《刑法》及《反間諜法》加以規制。《刑法》自1997年頒佈起未對間諜罪做任何修訂。《反間諜法》2023年4月最新修訂，對間諜行為的定義及相關適用程序作了詳細的規定，彌補了《刑法》中相關規定的滯後性，也完善了2014年的《反間諜法》。不過，檢視相關規定，反間諜法律制度仍然存在一些問題有待解決。

##### （一）《刑法》中的間諜罪與《反間諜法》之間衝突的問題

《刑法》中的間諜罪與《反間諜法》之間的衝突主要體現在二者對間諜行為的規定不一致。《刑法》第110條規定的間諜行為主要有兩類：（一）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務的；（二）為敵人指示轟擊目標的。據此，可以分解出四種行為：一是參加間諜組織的行為；二是接受間諜組織任務的行為；三是接受間諜組織代理人任務的行為；四是為敵人指示轟擊目標的行為。

2023年最新修訂的《反間諜法》第4條則規定了六類間諜行為：（一）間諜組織及其代理人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的危害中華人民共和國國家安全的活動；（二）參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務，或者投靠間諜組織及其代理人；（三）間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其相勾結實施的竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密、情報以及其他關係國家安全和利益的文件、數據、資料、物品，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；（四）間諜組織及其代理人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其相勾結實施針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞等活動；（五）為敵人指示攻擊目標的；（六）進行其他間諜活動。據此，可分解出17種間諜行為：一是間諜組織實施的危害國家安全活動；二是間諜組織及其代理人實施的危害國家安全活動；三是間諜組織指使、資助實施的危害國家安全活動；四是間諜組織

5. 朱寧寧：〈適應新時代反間諜鬥爭需要，織密國家安全法網〉，《法治日報》，第2版，2023年4月27日。

代理人指使、資助他人實施危害國家安全活動；五是境內外機構、組織、個人與其相勾結實施危害國家安全的活動；六是參加間諜組織；七是接受間諜組織任務；八是接受間諜組織及其代理人任務；九是投靠間諜組織及其代理人；十是間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人實施竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密、情報以及其他關係國家安全和利益的文件、數據、資料、物品，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；十一是間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人指使、資助他人實施竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密、情報以及其他關係國家安全和利益的文件、數據、資料、物品，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；十二是間諜組織及其代理人以外的其他境外機構、組織、個人與境內機構、組織、個人實施竊取、刺探、收買或者非法提供國家秘密、情報以及其他關係國家安全和利益的文件、數據、資料、物品，或者策動、引誘、收買國家工作人員叛變的活動；十三是間諜組織及其代理人實施針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞等活動；十四是間諜組織及其代理人指使、資助他人實施針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞等活動；十五是間諜組織及其代理人與境內機構、組織、個人相勾結實施針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞等活動；十六是為敵人指示攻擊目標的；十七是進行其他間諜活動。

《反間諜法》所規定的間諜行為的種類較《刑法》為多。《反間諜法》所規定的間諜行為可以覆蓋《刑法》所規定的前三種間諜行為，但《刑法》所規定的第四種“為敵人指示轟擊目標的行為”與《反間諜法》所規定的“為敵人指示攻擊目標”的行為有差異。“轟擊”與“攻擊”雖然只有一字之差，但意思相差甚遠。“為敵人指示轟擊目標”主要是指為敵人的飛機、導彈、炮兵等指明或顯示其意欲轟炸的目標。“為敵人指示攻擊目標”的範圍則更大，如為敵人指示攻擊目標，破壞我國重要的軍事設備操作系統。現階段我國處於和平發展階段，《反間諜法》將“轟擊”改為“攻擊”更契合實際。

### （二）間諜組織和間諜組織代理人概念認定的問題

所謂間諜組織，主要是指外國或者境外敵對勢力建立的旨在搜集我國政治、經濟、軍事、文化等各方面國家秘密或情報，進行顛覆和破壞活動，危害我國國家安全的組織。間諜組織代理人是指受間諜組織或者其成員的指示、委託、資助，進行或者授意、指使他人進行危害中華人民共和國國家安全活動的人。至於間諜組織和間諜組織代理人具體包括哪些，依據《反間諜法實施細則》，間諜組織和間諜組織代理人由國務院國家安全主管部門確認。國家安全主管部門在確認“間諜組織”和“間諜組織代理人”時，認定標準偏向於傳統間諜組織標準，認定方式偏重“形式認定”的方式。這種方式可能會導致認定的不客觀或不完整，對某些隱蔽性較強的間諜組織無法以間諜罪定罪，而只能以為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪定罪。但後者的刑罰配置明顯輕於前者。例如，澳大利亞力拓公司“間諜門”案中，被告人最終以侵犯商業秘密罪和非國家工作人員受賄罪定罪量刑，但該案爭議很大，不少學者認為被告應定為間諜罪或為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪。該案之所以未能定性為間諜罪，最大的原因是澳大利亞力拓公司未能認定為“間諜組織”，案件被告人未能認定為“間諜組織代理人”。

### （三）單位無法成為間諜罪犯罪主體的問題

我國《刑法》對成立單位犯罪的規定較為嚴格，必須由法律明文規定，才能構成單位犯罪<sup>6</sup>。由於《刑法》在間諜罪中未規定單位犯罪，因而單位無法成為間諜罪的犯罪主體。但在司法實踐中，越來越多的單位（如跨國公司、合資公司、基金會、慈善組織）投靠間諜組織為其本國利益或本單位利益，在開展業務活動時從事危害我國國家安全的活動。通常而言，單位犯罪成立有四個重要條件：單位真實、依法成立；單位意志支配；行為人以單位名義且為單位謀取非法利益；行為人從事的是單位業務活動或與業務相關的活動。投靠間諜組織的單位所從事的活動雖然符合單位犯罪成立的四個條件，但由於法律在間諜罪中未明文規定單位犯罪，因而無法構成單位犯罪。隨着間諜主體越來越多元化、隱蔽化及間諜活動對象範圍的擴大化，單位無法成為間諜罪犯罪主體的問題將不利於反間諜工作的開展。

### （四）經濟間諜缺乏規制的問題

新時代間諜活動越來越多滲透到非傳統安全領域，包括經濟安全、科技安全、文化安全、社會安全、生物安全等。其中，經濟安全所面臨的間諜滲透、竊密風險最為嚴重。隨着中國在國際貿易中的地位提升，經濟間諜在中國的活動日益增多，讓國家蒙受重大經濟損失，大量的礦山和國企被廉價售出，巨額外匯投資貶值虧損<sup>7</sup>。目前，我國對經濟間諜只能以“侵犯商業秘密罪”進行規制，原因有二。一是經濟間諜的主體不能被認定為“間諜組織”或“間諜組織代理人”，因而不能被定性為“間諜罪”。二是經濟間諜所侵犯的“商業秘密”無法被鑑定為“國家秘密”或“情報”，因而不能被定性為“為境外竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密、情報罪”。以“侵犯商業秘密罪”規制經濟間諜存在兩個明顯的缺陷。其一，罪責刑不相適應。依據《刑法》第 219 條的規定，侵犯商業秘密罪的刑罰為“處三年以下有期徒刑，並處或單處罰金”，情節特別嚴重的，“處三年以上十年以下有期徒刑，並處罰金”。《刑法》第 219 條之一規定，“為境外的機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供商業秘密的，處五年以下有期徒刑，並處或者單處罰金；情節嚴重的，處五年以上有期徒刑，並處罰金”。這裏的刑罰輕罪與經濟間諜行為對國家安全造成的危害不相適應。其二，懲治效果不理想。侵犯商業秘密罪的刑罰只有自由刑和罰金刑兩種，缺乏有針對性的刑罰措施，如剝奪或限制從事商業活動的某項資格，所以在打擊經濟間諜犯罪方面效果有限。

### （五）網絡間諜規制亟待加強的問題

新時代間諜活動的行為模式正在發生巨大的變化，網絡間諜活動日益猖獗。網絡間諜主要通過勒索病毒、釣魚郵件等網絡攻擊形式，對被攻擊者的設備實施數據盜竊的活動。這種類型的間諜行為已經成為威脅網絡安全與國家安全的重要形式。2020 年 3 月 3 日，360 公司披露了美國中央情報局（CIA）的攻擊組織（APT-C-39）對中國關鍵領域實施了長達 11 年的網絡滲透攻擊，曝光了該 APT 組織對航太、科研機構、政府等部門採取的定向攻擊行為<sup>8</sup>。國家電腦網絡應急技術處理協調中心在 2021 年 7 月 20 日發佈的《2020 年中國互聯網網絡安全報告》顯示，2020 年，我國網絡威脅日益凸顯，部分 APT 組織為了控制重要目標並竊取資訊，利用功能強大、結構複雜、隱蔽性高的網絡攻擊工具，在我國重要機構的設備中進行長期潛伏以持續監控<sup>9</sup>。在網絡化時代的背景下，反間諜問題愈加棘手，需要對這種隱蔽性強、後果嚴重的網絡間諜行為作出相應法律規制。2023 年的《反間諜法》首次將網絡間諜行為納入間諜行為範圍內：間諜組織及其

6. 《刑法》第 30 條：“公司、企業、事業單位、機關、團體實施的危害社會的行為，法律規定為單位犯罪的，應當負刑事責任”。

7. 席志剛：〈經濟間諜肆虐中國〉，香港：《鳳凰週刊》，2010 年，第 4 期，第 7 頁。

8. 孫偉意：〈網絡時代的美國反間諜措施及其啟示〉，北京：《中國信息安全》，2021 年，第 10 期，第 84 頁。

9. 同注 8。

代理人實施或者指使、資助他人實施，或者境內外機構、組織、個人與其相勾結實施針對國家機關、涉密單位或者關鍵信息基礎設施等的網絡攻擊、侵入、干擾、控制、破壞等活動。這是法律為適應社會發展所作的回應，說明立法者已經看到網絡間諜行為納入法律規範的必要性和緊迫性。但網絡間諜行為有其特殊性，相關規範仍有待進一步加強並完善。

### 五、中國反間諜法律制度的完善建議

中國反間諜法律制度已經形成相對較為完整的體系，但在新時代背景下，隨着新技術手段、新形式的湧現，仍有亟待完善的空間。針對上述問題，並結合相關域外經驗，中國反間諜法律制度至少可以從以下五個方面加以完善。

#### （一）參照《反間諜法》修改《刑法》對間諜罪的規定

我國《刑法》有關間諜罪的規定自 1997 年起未做任何修改，而且間諜罪的構成要件非常封閉，難以採用司法解釋解決此問題，應當對間諜罪的相關規定進行修改，以適應社會發展。具體而言，參照《反間諜法》第 4 條對間諜行為範圍的規定，擴大《刑法》第 110 條間諜罪的範圍。需要注意的是，《反間諜法》第 4 條所明確的 17 種間諜行為仍不能窮盡司法實踐中的間諜行為種類，雖然網絡間諜已經納入其中，但經濟間諜、科技間諜之類的間諜行為仍未明確規定。不過該條設有兜底條款，即“進行其他間諜活動”。筆者認為，可以在《刑法》所規定的間諜罪中也加入此兜底條款，既能應對新形式的間諜活動，又能維護《刑法》的安定性。增加兜底條款後，對間諜行為的認定應當遵照刑法的謙抑性原則，符合以下三個標準：涉外性，即必須出現境外因素；危害國家安全性，即在範圍上涉及政治安全、國土安全、軍事安全等總體國家安全涵蓋的 12 種安全，在程度上達到危害國家安全的程度；隱蔽性，包括身份隱蔽、手段隱蔽或對象隱蔽。<sup>10</sup>

#### （二）調整間諜組織和間諜組織代理人概念認定的標準

目前我國對間諜組織和間諜組織代理人的認定偏重形式認定，即由國家安全部門予以確認。對於那些確實從事間諜工作，但尚未由國家安全部門確認的間諜組織，行為人加入該組織或接受該組織的任務，是否構成間諜罪？筆者認為，只要該組織在事實上確實從事間諜活動，即使國家安全部門尚未確認，也能構成間諜罪。換言之，間諜組織和間諜組織代理人的認定標準應從形式認定調整為實質認定，理由有三。其一，從組織的本質看，間諜組織和間諜組織代理人的實質是其從事的間諜活動，而不是國家安全部門的確認。由於間諜行為發展迅速，而國家安全機關的確認需要時間走具體的程序，難免會出現認定的滯後性。其二，從侵犯的法益看，間諜組織和間諜組織代理人是否得到國家安全部門確認對實際侵犯的國家安全法益沒有任何影響。其三，從打擊犯罪的角度看，如果繼續採用形式認定會導致實踐中部分未經確認實際從事間諜行為的組織和個人逃脫犯罪的懲罰，這不利於維護我國的國家安全，也將造成縱容犯罪的不良後果。

#### （三）將單位納入間諜罪的犯罪主體

我國《刑法》中關於間諜罪的條文未明確規定單位可以成為犯罪主體，鑑於單位犯罪需以《刑法》明文規定單位應受刑罰處罰為前提，故單位無法成為間諜罪的犯罪主體。但司法實踐中越來越多的間諜組織以公司、基金會、慈善組織為外衣開展間諜活動。域外國家也有將單位納入間諜罪犯罪主體的經驗，如美國

10. 梅傳強、董為：〈總體國家安全觀視角下我國間諜罪立法問題檢視與修正建議〉，《社會科學家》，2020 年，第 9 期，第 108 頁。

《經濟間諜法》中規定，傳統間諜通常由外國政府控制下的情報機構及外國政府的代理人直接實施，而經濟間諜的實施者可以是任何主體，包括獨立的個人或者外國政府、公司以及它們的代理人。再如《法國刑法典》中有關間諜罪的規定與叛國罪相聯。該法典在第四卷危害民族、國家及公共安定罪第一編危害國家基本利益罪第一章叛國罪與間諜罪中規定，“第 411-2 條至第 411-11 條所規定之行為，由法國人或為法國服務之軍人實施的，成立叛國罪；由其他任何人實施的，成立間諜罪”（《法國刑法典》第 411-1 條）。這裏的“其他任何人”是否包括單位？這需要考察法國刑法對法人刑事責任的規定。法國自 1994 年起確立了法人負刑事責任原則，依據《法國刑法典》第 121-2 條的規定，“根據第 121-4 條至第 121-7 條的區別，國家以外的法人對其機關或代表其犯下的罪行負有刑事責任。”<sup>11</sup>1994 年，法國立法者對可歸於法人的犯罪作出了限制，即特別規定原則，具體而言，僅當法律或規範特別規定的情況下，法人才負刑事責任。2004 年 3 月 9 日法律規定，自 2005 年 12 月 31 日起廢除特別規定原則。自此，法人可對所有犯罪負刑事責任，法國立法者明確規定法人不負刑事責任的情況除外。故《法國刑法典》第 411-1 條中的“其他任何人”包括單位，即單位可以成為間諜罪的犯罪主體，承擔刑事責任。基於此，筆者建議在《刑法》第 110 條間諜罪後加入單位犯罪條款。

#### （四）將經濟間諜納入間諜罪的規制範圍

總體國家安全觀強調，國家安全應以經濟安全為基礎。中國經濟安全目前所面臨的間諜滲透風險最為嚴重，應當將經濟間諜納入間諜罪的規制範圍，有效保護經濟安全。至於如何規制，美國的經驗教訓值得參考。美國於 1996 年率先頒佈《經濟間諜法》，但該法的適用效果不佳。據統計，從 1996 年至 2019 年，美國涉及經濟間諜罪的案件僅有 18 例<sup>11</sup>。而且相關案件由明顯的中國指向性和偏見，涉及中國的案件占 90%<sup>12</sup>。該法在實踐中適用阻力大的重要原因在於過度強調外國政府在經濟間諜中的重要作用，將“外國政府獲益”作為經濟間諜罪的主觀構成要件。但在司法實踐中，“外國政府獲益”的證明一方面較為困難，另一方面容易引發外交衝突，導致經濟間諜罪很難認定。美國檢察官也認識到此點，在司法實踐中逐漸放寬“外國政府獲益”條件的限制。例如，在 U.S. v. Kexue Huang 案中，被告被指控用盜竊的商業秘密進行未經授權的科學研究，並意圖使包括我國湖南的某所高校在內的外國大學受益<sup>13</sup>。美國檢察官僅以中國政府對湖南某高校有資金支持為由主張中國政府與該校之間存在“實際控制關係”。因此，我國在規制經濟間諜罪時不應將“外國政府獲益”作為犯罪成立的構成要件，應當以危害國家安全罪的模式，擴大間諜罪的規制範圍，將經濟間諜罪納入其中。經濟間諜罪的犯罪客體是國家安全中的經濟安全，犯罪對象是商業秘密。何為“商業秘密”？此處可借鑑美國《經濟間諜法》的相關規定，商業秘密需要同時滿足三個條件：一是秘密性，即未被一般公眾知悉，也不會被公眾使用合法手段立即確定、取得或開發出來；二是採取了保密措施，即採取了防洩密的措施對商業秘密加以保護；三是具有經濟價值，既包括現實的經濟價值，也包括將來可能實現的經濟價值。

11. 曹亞偉：〈經濟間諜規制中國國家安全與商業秘密保護的衝突與協調——基於美國《經濟間諜法》的實踐反思〉，山東：《法學論壇》，2021年，第3期，第148頁。

12. Andrew Chongseh Kim, “Prosecuting Chinese Spies: An Empirical Analysis of the Economic Espionage Act”, *Cardozo Law Review*, 40, 749, 2018, pp. 753-754.

13. Department of Justice, “Chinese National Pleads Guilty to Economic Espionage and Theft of Trade Secrets”, October 18, 2011, <https://www.justice.gov/opa/pr/chinese-national-pleads-guilty-economic-espionage-and-theft-trade-secrets>, May 26, 2023.

### (五) 加強對網絡間諜的法律規制

2023年新修訂的《反間諜法》雖然在總則一章將網絡間諜納入間諜行為範圍之內，但在後續的安全防範、調查處置、保障與監督章節中未體現對網絡間諜活動的特別規制。此外，相關法律也欠缺打擊網絡間諜的配套措施。法律規定的粗糙與司法實踐中網絡間諜攻勢的層出不窮及危害嚴重形成強烈的反差。反觀美國，為了打擊網絡間諜活動，從多個維度採取了相應的措施。首先，美國出台戰略文件指引國家工作方向。2005年美國發佈了首版《國家反情報戰略》(National Counterintelligence Strategy)，2007年、2009年、2016年及2020年陸續出台了新版戰略。2007年版本中提到“拓展美國在網絡空間的反情報能力”；2009年版本進一步強調了引入網絡反情報能力的重要性；2016年版本設定的戰略目標更加側重對敏感資訊、資產、數據和網絡安全的保護；2020年版本更加突出了網絡安全方面的情報威脅，並且提出了包括聯合私營部門、知情的美國公眾、盟友在內的全社會應對威脅的方式。其次，美國不斷健全反間諜法律框架。美國先後頒佈了《1917年間諜法》、《經濟間諜法》、《聯邦電腦欺詐和濫用法》、《電子通信隱私法》等法律文本，從間諜行為、經濟活動、數據隱私和信息保護等多個角度形成對間諜行為的規制。最後，美國完善合規認證體系保障數據安全。2020年1月，美國國防部制定了網絡安全成熟度模型認證(CMMC)，其綜合並參考了已有的網絡安全標準，重在要求國防工業基礎部門對聯邦合同資訊和受控非機密資訊的保護。美國多個措施並舉的經驗對我國打擊網絡間諜有一定的啟示意義。首先，階段性出台相關反間諜戰略有助於指引國家在一段時期的規劃方向，解決重點威脅問題。其次，我國應當在立法層面繼續完善對網絡間諜的法律規制，不僅要在《反間諜法》中繼續完善對網絡間諜行為的特別規制，而且要在《網絡安全法》、《個人信息保護法》及《境外非政府組織境內活動管理法》中明確對網絡間諜的規制。最後，網絡安全成熟度模型的建立是一國衡量和保障網絡安全能力的重要方式，英國和澳大利亞也建立了此種模型。我國在網絡安全成熟度模型認證的建構方面已經開始起步，標誌是2021年7月20日發佈徵集網絡安全能力成熟度評估行業標準參編單位的通知。一旦建成，必然能提升我國抵禦網絡威脅和共用情報的能力。

### 參考文獻

1. 朱寧寧：〈適應新時代反間諜鬥爭需要，織密國家安全法網〉，《法治日報》，第2版，2023年4月27日。
2. 席志剛：〈經濟間諜肆虐中國〉，香港：《鳳凰週刊》，2010年，第4期，第7頁。
3. 胡江：〈《反間諜法》頒行後間諜罪認定的疑難問題研究〉，《南都學壇(人文社會科學學報)》，2015年，第9期。
4. 梅傳強、董為：〈總體國家安全觀視角下我國間諜罪立法問題檢視與修正建議〉，《社會科學家》，2020年，第9期。
5. 孫偉意：〈網絡時代的美國反間諜措施及其啟示〉，北京：《中國信息安全》，2021年，第10期。
6. 曹亞偉：〈經濟間諜規制中國家安全與商業秘密保護的衝突與協調——基於美國《經濟間諜法》的實踐反思〉，山東：《法學論壇》，2021年，第3期。
7. 曹亞偉：〈論經濟間諜的雙重法律性質及其法律界定〉，上海：《政治與法律》，2015年，第9期。
8. 謝永江、王子安：〈從當前網絡間諜攻擊態勢看間諜罪的完善〉，《保密工作》，北京：金城出版社，2022年，第5期。
9. Andrew Chongseh Kim, “Prosecuting Chinese Spies: An Empirical Analysis of the Economic Espionage Act”, *Cardozo Law Review*, 40, 749, 2018, pp. 753–754.

# 美國“大”國家安全法模式： 關於美國國家安全框架性立法的初步分析

江照信\*

## 摘要：

本文主要比較研究美國國家安全法提供一個總體的可比較的知識框架，以此為未來國家安全法比較研究的深化貢獻芻蕘之見。本文主體內容是對美國國家安全框架性法律 (framework statute) 作出初步的分析。總體而言，因為美國國會國安立法的頻繁與細密，因而產生出“大”國家安全法與“小”國家安全法的概念。前者代表着美國涉及國安立法的各個層面的總和，也即廣義上的國家安全憲法；後者即直接以“國家安全”為名的立法。本文的基本觀點是，具體從學術的視角而言，第一，我們需要注意國家安全憲法的認知。第二，我們需要注意大國家安全法的理念及其與小國家安全法的差別。第三，我們應當理解框架性立法的重要性，同時需要注意框架性立法的多元性與持續性。

**關鍵詞：**美國國家安全憲法 “大”國家安全法 “小”國家安全法

國家安全法是“一國兩制”與港澳《基本法》發展進程不可分割的組成部分，國家安全法已經成為構成港澳宏觀憲制秩序 (wider constitutional order) 的基本內容之一，未來將會演化成為一門更加完整而有系統的法律體系，因而從學術上進行解讀與研究是必要且不可或缺的。對於國家安全法進行比較的研究與介紹同樣是不可或缺的，也是可行的。

早在 1990 年，至少有兩本美國《國家安全法》(National Security Law) 教材出版，其中一本至今已經出版第七版，成為美國法學院通用的教材。(例如 Corn et. al, 2021 第二版；Dycus et. al, 2020 第七版)<sup>1</sup> 這意味着三十年前關於國家安全法的研究在美國已經成為一門獨立的法學學科。簡單言之，作為一個學科體系，美國國家安全法學既已確立與明確，因而比較上的研究解讀不僅是必要的，也是可行的。

本文旨在為比較研究美國國家安全法提供一個總體的可比較的知識框架，為未來國家安全法比較研究的深化貢獻芻蕘之見，拋磚引玉，有待於大方之家的批評指正與啟發後續的研究。

本文將分析美國國家安全憲法 (national security constitution) (具體含義請參見本文第一節內容) 構成中的重要而且內容豐富的層面：即國會框架性立法。事實上，自 1947 年以迄於今，美國國會不僅僅就國家安全持續進行立法，而且是非常頻繁地進行立法。關於這一點，舉例而言，可以從美國法律匯編第 50 編戰爭與國防 (50 USC Wars and National Defense) 所囊括的 62 類法律就非常明確。(詳見本文第二

\* 江照信，香港中文大學亞太研究所中國法制研究計劃名譽研究員，法學博士 (JSD)，史學博士 (PH.D)。

1. 參見 John Norton Moore, Frederick S. Tipson, and Robert F. Turner, *National Security Law* (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1990; 2nd edition, 2005) ; Stephen Dycus, Arthur L. Berney, William C. Banks, and Peter Raven-Hansen, *National Security Law* (Boston, Mass.: Little, Brown & Co., 1990; 7th edition, 2020)。該教材第七版共分 9 編 41 章，內容非常詳細。

節論述) 因為美國國會國安立法的頻繁與細密, 因而產生出“大”國家安全法與“小”國家安全法的概念。前者代表着美國涉及國安立法的各個層面的總和, 也即廣義上的國家安全憲法; 後者即直接以“國家安全”為名的立法。不過, 在美國, “小”國家安全法, 至少也包括了1947年的國家安全法(National Security Act)、1950年的國內安全法(Internal Security Act)、2002年的國土安全法(Homeland Security Act)。僅僅從數量與分類上比較來看, 港、澳國安法明顯是少於美國“小”國安法的國家安全立法。

本文結論部分重點在於提示, 在未來關於澳門、香港國安法的研究方面, 美國國家安全憲法與國家安全法律體系的確立與發展經驗可以作為我們進行比較研究的範式。不僅如此, 這一範式自始就可以為港澳國安立法提供豐富的可以借鑑的理念與框架, 但很可惜這一範式卻一開始被忽略了。無論如何, 現在是時候應該認真對待國家安全法的比較研究了。

### 一、美國國家安全憲法(National Security Constitution): 理解美國國安法的一個認識前提

1990年4月, 大致在《香港基本法》公佈的同一個時間, 美國國防大學出版社出版了一本名為《憲法與國家安全: 兩百年史鑑》(Constitution and National Security: A Bicentennial View)的論文集, 內容涉及美國資深的政客與著名的學者對於兩百年來美國憲法與國家安全之間的關係所作的最廣泛而深入的討論<sup>2</sup>。曾經任職參議員與國務卿的艾德蒙·馬斯基(Edmund S. Muskie)在為該書所作的導論中主張, “建國之父們制訂憲法, 讓政府的兩個機關之間進行制衡, 但憲法體制並不是讓我們陷入無休止的爭執與毫無結果的僵局之中。只有當行政與立法機關齊心協力共赴艱難的時候, 憲法才能有助於身在其位的人為了公共利益各盡所長。在國家安全政策領域中, 這尤其應當如此。如果政府機關之間不能分擔責任與同受制約, 我們的國家就會前景堪憂。”<sup>3</sup>

1990年, 同樣是作為美國憲法制定二百周年、美國國家安全法頒佈四十周年紀念活動的一部分, 美國耶魯大學出版社推出了後來曾任耶魯大學法學院院長的高洪株(Harold Hong-ju Koh)教授所著的美國《國家安全憲法》(The National Security Constitution)一書。該書首要一個觀點就是, 美國憲法中不僅僅內在包含了一部國家安全憲法, 其核心原則就是國家安全領域中的均衡制度參與及合作, 而且美國需要在實踐中更進一步, 繼續制定一個獨立的美國國家安全大憲章(national security charter)<sup>4</sup>。

這樣的觀點, 在美國憲法與國家安全法學的學術界有非常廣泛的影響力, 以至於當下最新的美國國家安全法原則與政策教材, 明確就是以美國國家安全憲法這一概念為中心進行論證與講述的<sup>5</sup>。2018年, 舉例來說, 哈佛大學法學院教授馬克·圖施耐特(Mark Tushnet), 美國最優秀的比較憲法學者之一, 即依據美國國家安全憲法的正當性與合法性, 並因此討論當時美國總統特朗普的移民政策與國家安全

2. 參見Howard E. Shuman; Walter R. Thomas (Eds). Constitution and National Security: A Bicentennial View (Washington, DC: National Defense University Press, 1990).

3. 參見Shuman, et al. (eds.), Constitution and National Security, pxxxiii.

4. 參見Koh, The National Security Constitution. 尤其是該書第三章。儘管當時有學者批評該書“基於程序的理論(process-based theories)試圖避開作出艱難的實質選擇而解決棘手的難題。”參見Lobel, Jules. “The Relationship between the Process and Substance of the National Security Constitution” Yale Journal of International Law, vol. 15, no. 2, Spring 1990, pp. 360–381。這並沒有阻礙“national security constitution”一詞後來逐漸為學者們所接受, 去討論美國國家安全與憲法之間的關係問題。下文會有詳細介紹。

5. 參見Geoffrey Corn, et al., National Security Law: Principles and Policy (Second Edition), (New York: Wolters Kluwer, 2019)。更加直接地論述憲法與國家安全之間關係的代表性論文可以參見Aziz Rana, “Constitutionalism and the Foundations of the Security State”, California Law Review 103, no. 2 (April 2015)一文。

之間的關係，呼籲美國總統認真對待“影響權利的國家安全憲法”(right-affecting national security constitution)<sup>6</sup>。英國也有學者同樣以國家安全憲法的名義在 2018 年提出推動以國家安全為中心擴展對於英國憲制秩序(wider constitutional order)的認識與建設<sup>7</sup>。

關於國家安全憲法的界定，高洪株首先認為國家安全憲法的觀念是自始至終存在的(inherent)，貫徹整個美國憲法史。自美國建國以來至 1990 年，國家安全憲法經歷了四個各具特徵的歷史發展時期<sup>8</sup>：美國內戰之前的國家安全憲法形成期。那時，美國處於世界的邊緣。內戰至二十世紀初期的國家安全憲法成長期。在此期間，美國成長為北美洲一方霸主。由一戰到二戰期間，美國國家安全憲法的迅速成熟期。此時，美國成為世界強國。冷戰期間，國家安全憲法的鼎盛時代(a period of mature dominance)，美國享有獨一無二的霸權地位<sup>9</sup>。但是，美國憲法對於“外交事務”的權力幾乎沒有任何的規定。在憲法文本中，也找不到“國家安全”的詞匯。此外，加上現實權力行使上的齟齬，所有這些因素都提示人們應當去思考憲法文本之外“更加寬廣的憲法原則”(the broader constitutional principles)<sup>10</sup>。

高洪株認為，在憲法規範系統中蘊含了一部明顯可見的國家安全憲法(an identifiable national security constitution)，並為那些憲法文本只能部分涉及到的對外政策制定進程提供一種規範指引。與其他學者所論述的美國財政憲法(fiscal constitution)與美國行政憲法(administrative constitution)一樣，美國國家安全憲法包含了指引美國國家安全決策的一套公法規範。國家安全憲法確立政府處理國家安全問題的基本制度，確立各種制度之間的根本權力關係，並對各機關的權力施加限制<sup>11</sup>。

按照上述的觀點，我們可以認為構成美國國家安全憲法是由效力等級不同的三個部分組成的。第一層次就是美國的憲法文本。它為國家安全憲法提供了一個制度框架，確立聯邦政府的三個權力機關，並賦予各機關不同的處理外交事務的權力。在這一層面，對於國家安全憲法的核心原則的識別，僅僅通過對某一具體憲法條款的闡釋是不夠的，而且需要對依據憲法產生的各種制度結構與關係的解讀才能做到。在美國過去兩百多年的歷史中，法院基於其對基本憲法結構與文本的解讀所做出的各種判決也可以視為一種對這些核心國家安全憲法原則的權威宣告(authoritative declaration)。美國憲法結構及其關係的歷史表明，美國國家安全憲法仰賴於一個簡單的觀念，即一般來說，美國的外交權力是由聯邦政府的三種機關分享的

6. 不過，圖施耐特教授所言的影響權利的國家安全憲法與關乎權力分配(separation of powers)的國家安全憲法，在意義側重上，明顯有些不同。按照圖施耐特的觀點，“影響權利的國家安全憲法的發展可能會是一件好事情。不過，我認為我們應該直接依據當下的理由去維護這一觀點就好，而不必費力去論證現在的這一部憲法就是我們兩百多年前既有的那部優良的舊憲法。”這種內涵上的差別，正可以說明，國家安全憲法本身也是一個發展的進程。參見Mark Tushnet, “Trump v Hawaii: ‘This President’ and the National Security Constitution,” *Supreme Court Review*, Volume 2018, p16–17 available at: <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/703316>.

7. 參見Paul F. Scott, *The National Security Constitution* (Oxford, et al: Hart Publishing, 2018).

8. 關於美國國家安全法的歷史分期，喬治城大學(Georgetown University)法學院的勞拉·多諾霍(Laura Donohue)2011年所作的界定比高洪株更加有說服力。按多諾霍教授的看法，美國國家安全法發展經歷四個歷史時期(epochs): 1.1776–1898年保護合眾國(protecting the union)時期; 2.1898–1930年參與國際事務與形成國內權力的時期; 3.1930–1989年的國家安全崛起(ascendance)時代; 4.1989–2012年，風險平衡(balancing risk)時代。參見Donohue, Laura K., “The Limits of National Security”(2011). *Georgetown Law Faculty Publications and Other Works*. 1010. <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1010>.

9. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp72–73.

10. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp67,68.

11. 參見Koh, *The National Security Constitution*, p68.

權力 (shared power)。無論對外還是對內事務，美國憲法均要求各分立的機構分享外交與國家安全權力。換句話說，美國國家安全憲法賴以存在的結構性原則是均衡的制度參與<sup>12</sup>。

在第二個從屬等級的層面上，關於政府各機關在國家安全決策中的法律權力與職責的各種具體規則大都存在於“框架性法律”(framework statutes)之中，即由國會制定、由總統簽署生效因而獲得行政與立法權威同時支援的各種法律。這類法律包括1789年的司法法案、1947年的國家安全法、1973年的戰爭權力決議、1974年的國會預算與截留控制法案、1976年的國家緊急狀態法、1977年的國際緊急狀態經濟權力法。這些法律都是通過建立一種制定法上的超級架構 (superstructure) 來加強與細化權力共享的憲法根基。國會制定這些法律用來清晰釐定各具體機關行使權力的法律許可權，提供據以評價與控制國會授權具體實施的各種程序，並說明各種機構養成未來行使各種具體授權的法律預期。需要注意，在憲法授予權力的有限範圍內，總統可以進行單邊“立法”(legislate)，如同國會一樣，確立框架性總統行政命令 (framework presidential orders)<sup>13</sup>。可是，框架性法律與框架性行政命令都只能用來表達與強化憲法，但不能修改憲法<sup>14</sup>。

第三也是效力等級最低的一個層次，可以視為準憲法慣例 (quasi-constitutional custom) 的相關歷史先例的總稱。放在比較公法的視野中，我們也可以稱這些憲法慣例為國家安全軟法 (soft law)。這種準憲法慣例包含基於聯邦政府各機關之間長期互動而產生的一套制度規範，比如國會批准或者默認下的各種行政行為，總統向來所遵從的各種正式與非正式的國會決定，以及法院的一些失去效力但卻對其他兩個機關能夠提供重要參考的法庭意見。無論哪一種歷史形式都有助於憲法習慣法 (customary constitutional law) 的產生<sup>15</sup>。舉例來說，憲法文本本身並未規定哪一個政府機關在戰時或者非戰時行使國際緊急經濟權力，而這一問題的解決留給了制度實踐（也即由準憲法慣例來解決）。進入二十世紀，國會與總統最終才通過制定三部框架性法律來解決這一問題，即1917年的與敵貿易法、1976年的全國緊急狀態法和1977年的國際緊急狀態經濟權力法。法院一般都支援由這三部法律所提供的框架性法律結構的合憲性<sup>16</sup>。

需要注意，事實上，美國學者非常強調“國家安全習慣法”(customary national security law)的意義：“習慣在國家安全法中發揮着非常特別的角色，因為國會的能力明顯受到限制，國會不可能為行政機關制定前瞻性的所有國家安全行為準則。”<sup>17</sup>

簡單言之，基於美國憲法結構與文本，經由法院判例解釋、立法法案、行政命令以及持續的歷史實踐所形成的國家安全習慣法，美國已經構建出一部內涵豐富的國家安全憲法，而且其根本原則就是均衡的制度參與。這一法律結構既能促進又可以制約國家安全政策的實施進程。<sup>18</sup>

12. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp 68–69.

13. 關於總統“框架性行政命令”在美國國家安全憲法中的意義與發展趨勢的分析，請參見拙著《放寬香港視野》第四章美國國家緊急狀態國家 (American Emergency State)的詳細論述。

14. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp69–70.

15. 參見Koh, *The National Security Constitution*, p70.

16. 參見Koh, *The National Security Constitution*, pp71–72.

17. 參見William C. Banks; Peter Raven-Hansen, *National Security Law and the Power of the Purse* (New York; Oxford: Oxford University Press, 1994), pp114–118.

18. 參見Koh, *The National Security Constitution*, p72.

## 二、以國會框架性法律為核心的“大”國家安全法：美國國安立法的統計分析

美國國家安全憲法的核心原則，在第一層次關於政府三種機關“分享”國家安全權力的理解，由於學者與民眾的關注點一直也集中於此，因而對於國家安全憲法的“憲法”層面的理解幾乎是眾所周知的。比如美國建國初期影響力最大的最高法院首席大法官約翰·馬歇爾(John Marshall)的法庭意見，“明顯描繪出一種兼具行政與立法權威的國家政府的觀念(a vision of a national government)。自建國之時起，那種認為國會權力終止之處乃是行政權力所由以始(更不用說司法權力介入本身)的(三權截然分立的)觀點一直就是有商榷餘地的(contested)<sup>19</sup>。”在當下的美國，按照耶魯大學阿克曼教授的看法，美國憲法文本上的權力配置自然而然地促生出極端的行政憲政主義(executive presidentialism)，在其中“美國總統的律師們發展出尤其是關於戰爭、國家安全、緊急權力之類領域中的一套進攻性的憲法原則，並無懼於最高法院的干預與修正。最高法院對於這些問題很少發表見解，而服務於行政機關的律師們卻能嫻熟地利用最高法院僅有的判決所存在的模糊之處大做文章，由此不停地擴張總統的權力。”<sup>20</sup>

### (一) 國會框架性立法：“大”國家安全法

本文的觀點是，美國國家安全憲法的主體部分應當集中於第二層面，即國會框架性法律，而非其他。至少從事實層面來看，例如在美國國際事務(international affairs)方面的國家安全立法，截至2022年12月31日，美國國會自1973年以來的有關國家安全法的已生效法律總量為384部<sup>21</sup>。在美國國會官方搜索網站(www.congress.gov)，輸入關鍵字“national security”(安全)，並選擇“legislation”(立法)，“Bills”，“Subject\_Policy Area: International Affairs”(主題—政策領域：國際事務)，“became law”(已成為法律)，就會得到這一結果。<sup>22</sup>

依照上述搜索條件，美國第117屆國會(2021–2022)已經引入立法程序的(introduced)法案總量為913件。其中法案舉例如下：

法案序號及名稱(英文)	法案名稱(關鍵字中文翻譯)
S.2391 National Security Powers Act of 2021	2021 國家安全權力法案
H.R.5410 National Security Reforms and Accountability Act	國家安全改革與責任法案
S.3492 A bill to address the importance of foreign affairs training in national security, and for other purposes.	以國家安全為目的之對外事務訓練的重要性法案
H.R.6383 National Security Moratorium on Foreign Purchases of U.S. Land	以國家安全為理由中止外國購置美國土地法案

19. 參見Geoffrey S. Corn, et al., *National Security Law and the Constitution* (New York: Wolters Kluwer, 2021), pp67–68, 69.

20. 參見Bruce Ackerman, *The Decline and Fall of the American Republic* (The Belknap Press of Harvard University Press, 2010), p144.

21. 關於美國國會立法，早些時候學者所作的節選匯編可以參見：John Moore, Guy Roberts, and Robert Turner (eds.), *National Security Law Documents* (Carolina Academic Press, 1995; 2006).

22. 美國國會官方網站地址為：<https://www.congress.gov/>

法案序號及名稱 (英文)	法案名稱 (關鍵字中文翻譯)
S.604 Democracy Technology Partnership Act	民主技術夥伴關係法案
H.R.391 Global Health Security Act of 2021	2021 年全球健康安全法案
H.R.4430 To provide for the establishment of security standards for international research in key technology focus areas.	確立關鍵技術關注領域安全標準法案
S.816 — 117th Congress (2021–2022) Diplomatic Support and Security Act of 2022	2022 年外交支持與安全法案

需要注意，美國第 117 屆國會 (2021–2022) 已經引入立法程序法案之中，涉及中國的美國國家安全立法法案共有 140 件 (已成為法律 2 件)<sup>23</sup>。茲舉例如下：

立法狀態 (Status of Legislation)	法案序號及名稱 (英文)	法案所涉中國之關鍵字 (中文翻譯)
已生效法律 (became law)	H.R.6256 To ensure that goods made with forced labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not enter the United States market, and for other purposes.	新疆
已進入立法程序 (Introduced)	S.2543 A bill to require a study on the national security implications of the People's Republic of China's efforts to create an official digital currency.	數字貨幣
	S.1657 South China Sea and East China Sea Sanctions Act of 2021	南海
	H.R.6383 National Security Moratorium on Foreign Purchases of U.S. Land	中國人在美購置土地
	S.2606 Countering the Chinese Government and Communist Party's Political Influence Operations Act	中國政治影響力
	H.R.1214 Countering Chinese Propaganda Act	宣傳
	S.429 Countering Chinese Propaganda Act	宣傳

23. 美國國會近來針對中國的繁密國家安全立法，為拙著《放寬香港視野》第四章所論述的主題“美國國家緊急狀態國家”的形成提供了國會立法上的基礎與支援。國會針對中國的繁密立法，加上美國總統的行政命令，兩者為美國制定與實施遏制中國大國崛起的戰略與政策提供了憲法與法律上的保障。

立法狀態 (Status of Legislation)	法案序號及名稱 (英文)	法案所涉中國之關鍵字 (中文翻譯)
	H.R.992 No Taxpayer Funding for the Chinese Communist Party Act of 2021	科研合作
	S.1138 Ending China's Exit Ban for American Citizens Act of 2021	官員簽證
	H.R.5580 Countering China Economic Coercion Act	經濟
	H.R.4821 Combating the Persecution of Christians in China Act	檢控
	H.R.2329 Countering Chinese Communist Party Malign Influence Act	政黨影響力
	H.R.3695 To establish the China Censorship Monitor and Action Group, and for other purposes.	審查監控
	S.413 A bill to establish the China Censorship Monitor and Action Group, and for other purposes.	審查監控
	H.R.6269 Monitoring China-UAE Cooperation Act	監控中阿關係
	H.R.4080 China COVID-19 Restitution Act	新冠肺炎
	H.R.3018 Chinese Communist Party (CCP) Politburo Accountability Act	中央政治局
	H.R.2479 Assessing China's Presence and Influence in Latin America and the Caribbean Act of 2021	中國影響力
	H.R.4792 Countering Communist China Act	反中國法案
	H.R.5326 Chinese Military and Surveillance Company Sanctions Act of 2021	軍工企業
	H.R.5988 Fairness and Accountability in Underwriting Chinese Institutions Act	科研

立法狀態 (Status of Legislation)	法案序號及名稱 (英文)	法案所涉中國之關鍵字 (中文翻譯)
	S.3159 Fairness and Accountability in Underwriting Chinese Institutions Act	科研
	S.3735 Deterring Communist Chinese Aggression against Taiwan through Financial Sanctions Act of 2022	台灣地區
	H.R.7411 Ostracize China Act of 2022	孤立中國法案

在美國國會官方搜索網站 (www.congress.gov) ，輸入關鍵字“national security ” (安全) ，並選擇“legislation” (立法) ，” “Bills” (法案) ，“Subject\_ Policy Area: Armed Forces and National Security” (主題—政策領域：武裝部隊與國家安全) ，“became law”(已成為法律) ，會得到數百項結果。其中很多法律即納入美國法典 (United States Code) 第 50 編戰爭與國防所囊括的六十多類國會正式立法體系中。(參見下圖)

### 美國法典第50編戰爭與國防 (50 USC War and National Defense) 共62類 (表內只是部分法律示例)

Laws	法律名稱 (中文)
CHAPTER 3—ALIEN ENEMIES (§§ 21 – 24)	外敵法
CHAPTER 4—ESPIONAGE (§§ 31 – 42)	間諜法 (移併, 見 USC 第 18 編第 37 章)
CHAPTER 13—INSURRECTION (§§ 201 – 226)	暴亂法
CHAPTER 15—NATIONAL SECURITY (§§ 401 – 442b)	國家安全法 (移併入第 44 章國家安全法)
CHAPTER 22—UNIFORM CODE OF MILITARY JUSTICE (§§ 551 – 741)	統一軍事司法法典
CHAPTER 23—INTERNAL SECURITY (§§ 781 – 858)	國內安全法 (又稱顛覆行為控制法)
CHAPTER 33—WAR POWERS RESOLUTION (§§ 1541 – 1550)	戰爭權力決議
CHAPTER 34—NATIONAL EMERGENCIES (§§ 1601 – 1651)	國家緊急狀態法
CHAPTER 35—INTERNATIONAL EMERGENCY ECONOMIC POWERS (§§ 1701 – 1708)	國際緊急狀態經濟權力法

Laws	法律名稱 (中文)
CHAPTER 36—FOREIGN INTELLIGENCE SURVEILLANCE (§§ 1801 – 1885c)	外國情報監視法
CHAPTER 43—PREVENTING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION PROLIFERATION AND TERRORISM (§§ 2901 – 2932)	防止大規模殺傷性武器擴散和恐怖主義法
CHAPTER 44—NATIONAL SECURITY (§§ 3001 – 3238)	國家安全法
CHAPTER 46—CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (§§ 3501 – 3524)	中央情報局法
CHAPTER 47—NATIONAL SECURITY AGENCY (§§ 3601 – 3618)	國家安全機構法
CHAPTER 53—TRADING WITH THE ENEMY (§§ 4301 – 4341)	與敵貿易法
CHAPTER 56—EXPORT ADMINISTRATION (§§ 4601 – 4622)	出口管制法
CHAPTER 58—EXPORT CONTROL REFORM (§§ 4801 – 4852)	出口管制改革法

若以同樣的檢索條件，搜索“117th Congress (2021–2022)”(美國第117屆國會)、“introduced”(已引入立法程序)，就會得到大量的立法資料，其中包括 S.849/H.R. 4295 Supply Chain Vulnerability Assessment Act of 2021 (2021年供應鏈脆弱性評估法)，S.3089 Food Security is National Security Act of 2021 (食品安全是國家安全法案)，National Security Council Membership Act of 2021 (國家安全委員會成員資格法案)，H.R.4491 National Security Council Modernization Act of 2021 (國家安全委員會現代化法案)，S.1197 QUANTUM for National Security Act of 2021 (國家安全量子研究法案)，H.R.119 Cyber Defense National Guard Act (網絡防禦國民警衛隊法案)，H.R.3487 National Cold War Center Act of 2021 (國家冷戰紀念中心法案) 等等。

當然，因為搜索主題涉及“武裝部隊與國家安全”兩個內容，因而統計中存在不少與國家安全並非直接相關的立法，但這足以說明，美國國會不僅僅就國家安全持續進行立法，而且是非常頻繁地進行立法。所以，不論如何，美國國家安全立法是不斷進行而且是頻繁進行的事實，這應該是學者與一般民眾應該注意到的。

從最近美國國家安全立法發展趨勢來看，首先需要注意，美國自進入 21 世紀以來一直在強化國家安全立法，例如，至特朗普當政時的國家安全立法數量反而比起 911 事件後的小布希政府時期的國家安全立法數量更為激進，而且有恢復到 1990–1992、1973–1974 國安立法的趨勢。畢竟，在美國國安立法的這後兩

個高峰時期，美國處於戰爭或者戰爭的末期（越南戰爭、海灣戰爭）。由此可以看出，特朗普當政時代是美國近 20 多年以來，國家安全立法最密集的時期。大量的國家安全立法的存在也能說明為什麼美國會形成持續的“國家緊急狀態”（National Emergencies）<sup>24</sup> 或者“永久的緊急狀態”<sup>25</sup> 問題。

其次，需要注意，美國國會的國家安全立法相對美國各州法律而言，明確具有效力上的至高性（supremacy）（美國憲法 Article 1, Section 10, Clause 3），明確具有國家主義精神。按照美國國家安全法研究學者的觀點，美國國安立法的這一國家主義精神自始就是如此。例如，美國首任聯邦法律法官約翰·傑伊（John Jay）對於國家主義的號召，“國內的分裂與貧弱會招致外敵入侵，沒有什麼比聯邦國家、我們自己的力量與好政府更能保護人民免受外來威脅……如果各州不精誠一致建立聯邦，遠離因利益紛爭帶來的彼此怨恨，那麼妒忌與彼此猜忌將會消磨掉所有的信心與親切情感。美國的共同利益不再，徒留狹隘與彼此忌諱的部分私利<sup>26</sup>。”又如美國聯邦最高法院的大法官蘇特（David Souter）所作的法庭意見，“美國憲法的一個根本原則就是國會有權排斥各州立法。當國會希望立法以‘佔領一個法律領域’（occupy the field）之時，在相關領域內的州立法就是無效的。即使國會沒有在某一領域立法，只要州法律與某一聯邦法律存在任何的衝突，該法律自然就是無效的<sup>27</sup>。”

第三，需要注意關於理解美國安全立法非常重要的一個視角，即從立法技術上看，因為美國憲法與法律對國家安全採用不進行明確定義的方式進行立法，因而凡是直接或者間接關乎國家安全的法律，都可以視為關於國家安全方面的立法。我們可以查閱《美國法典》（United States Code，收錄美國聯邦長期有效的一般法律），與《美國法律匯編》（U.S. Statutes at Large，未收入美國法典的法律都會記錄與收編入法律匯編。美國法律匯編是每屆國會按年次分類收入所有國會立法以及其他具有法律效力的政府文件的匯編），就會得到認識上的更多分類依據。

### （二）“大”國家安全法 vs.“小”國家安全法

從總體上看，國會關於國家安全的框架性立法可以包括組織法、實體法、程序法任何或者所有內容。也就是說，國會立法形式既是多元的，又是靈活的，也是綜合的。也就是說，從法律的視角來看，在美國，美國安全法是廣義的。能夠涵蓋這一廣義的國家安全法的概念，只能是“國家安全憲法”一詞。或者，我們可以把這一廣義的國家安全法稱為“大國家安全法”。與廣義的國家安全法相對應，對於美國明確以“國家安全”的名稱制定的法律，我們可以稱之為“小國家安全法”。不過，這種小版的國家安全法至少應當包括三種：國家安全法（1947 年，National Security Act，二戰後偏重國防制度建構的國安法，也可以視為以國防為中心的國安立法），國內安全法（Internal Security Act，又稱為 1950 年顛覆行為控制法，冷戰時期國安立法的典型實例），與國土安全法（Homeland Security Act，2002 年，911 事件之後的國安立法，也可以視為以反恐為中心的國安立法）。

24. Congressional Research Service, National Emergency Powers (98-505), updated April 8, 2021, available at: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-505/31>.

25. 參見 Ryan Alford, *Permanent State of Emergency: Unchecked Executive Power and the Demise of the Rule of Law*, McGill-Queen's University Press, 2017.

26. 原文出自 John Jay, *Federalist Papers No. 5*, available at: [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed05.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed05.asp).

27. 原文出自 *Crosby v. National Foreign Trade Council*, 530 U.S. 363 (2000), J. Souter, court opinion. 參見 Geoffrey S. Corn, et al., *National Security Law and the Constitution*, p116. 蘇特法官所撰法庭意見全文收錄該書第 115-120 頁。

以 1947 年國家安全法為例，這部法律收錄在美國法典第 50 編國防與國家安全編。按該法第二條規定國會立法之目的：國會制定本法之目的在於為未來美國安全作出全面的規劃；為政府有關國家安全的部門、機構和職位制定協同一致的政策和程序；建立國防部，包括陸軍、海軍（包括海軍航空兵和美國海軍陸戰隊）和空軍的三個軍事部門，並設立國防部長，由其負責指導、授權和控制國防部；規定每個軍事部門應由其首長單獨組織，並在國防部長指導、授權和控制下運作；在國防部長的文職控制下提供統一指導，但並非合併這些部門或服務；規定建立統一或具體的作戰指揮部，以及為這些指揮部提供明確直接的指導方針；通過將總體指導和控制權交予國防部長，消除國防部特別是在研究和工程建設領域中不必要的重複工作；確立更加實用、有效與經濟的國防部行政；規定作戰部隊的統一戰略方向，確立作戰行動的統一指揮下，並整合成一支高效的陸、海、空三軍隊伍，但並不為武裝部隊或者武裝部隊一般職員設立單一的參謀長。

顯然，這部法律是以國防制度建立為目的的立法，因而這部法律的內容主要體現在機構與制度確立方面（如下圖所示）：

### 美國法典第50編第44章國家安全法 (50 U.S. Code CHAPTER 44—NATIONAL SECURITY)

法律結構	法律結構中文
§ 3001. Short title	本文可以稱為《1947 年國家安全法》
§ 3002. Congressional declaration of purpose	國會立法目的
§ 3003. Definitions	定義
§ 3004. Definitions of military departments	軍事部門定義
§ 3005. Department of Defense	國防部
§ 3006. Transferred	移併
SUBCHAPTER I—COORDINATION FOR NATIONAL SECURITY (§§3021– 3060)	國家安全協調
SUBCHAPTER II—MISCELLANEOUS PROVISIONS (§§3071–3078)	雜項規定
SUBCHAPTER III—ACCOUNTABILITY FOR INTELLIGENCE ACTIVITIES (§§3091 –3111)	情報活動相關職責
SUBCHAPTER IV—PROTECTION OF CERTAIN NATIONAL SECURITY INFORMATION (§§ 3121– 3126)	特定國家安全資訊之保護
SUBCHAPTER V—PROTECTION OF OPERATIONAL FILES (§§ 3141– 3146)	行動文件之保護

法律結構	法律結構中文
SUBCHAPTER VI—ACCESS TO CLASSIFIED INFORMATION (§§ 3161 –3164)	保密資訊之獲取
SUBCHAPTER VII—APPLICATION OF SANCTIONS LAWS TO INTELLIGENCE ACTIVITIES (§§ 3171–3175)	情報活動相關之制裁法適用
SUBCHAPTER VIII—EDUCATION IN SUPPORT OF NATIONAL INTELLIGENCE (§§ 3191–3224)	支持國家情報之教育
SUBCHAPTER IX—ADDITIONAL MISCELLANEOUS PROVISIONS (§§ 3231 – 3238)	附加雜項規定

相比較而言，按《美國法典》的編章構成來看，美國以“戰爭與國防”為名進行的更加完整的大國家安全立法，至少包括了62類<sup>28</sup>。除1947年國家安全法之外，還包括（如下表所示）諸如出口管制法、外國情報監視法、國家緊急狀態法、國際緊急狀態經濟權力法、間諜法（有死刑條款）、與敵貿易法（有死刑條款）之類的法律。顯然，這些法律都是廣義上的國家安全立法。從這一角度來看，美國國會所進行的國家安全立法具有明確服務於戰爭與國防的目的，理由就是國會框架性國家安全立法的主體就是美國法典第50編“戰爭與國防”立法。換句話說，在美國國家安全憲法的語境中，國防可以視為“國家安全”的憲法表達，也即美國憲法序言中所表述的“為了共同防衛”（in the common defense）。需要注意，按照美國學者的觀點，廣義的國家安全立法，“不僅僅涉及國防，而且還包括國家治理（statecraft）、外交關係、和經濟政策。”<sup>29</sup>因此，美國法典第50編以戰爭與國防為主題，但實際涉及到的內容卻是非常廣泛的。

此外，理解美國“大國家安全法”的觀念，還需要注意美國法典第18編犯罪與刑事程序方面的立法。該編的內容非常繁多，至少包含了國會針對122種犯罪所制定的法律，但我們很容易看到《香港基本法》及《香港國安法》中所列刑事罪名在《美國法典》中的相應規定（見下表）。

### 《美國法典》第18編第115章叛國、煽動、以及顛覆行動（10類犯罪行為）

罪名（中英文）	界定與罰則
§ 2381. Treason 叛國罪	應當效忠於美利堅合眾國之任何人，對合眾國發動戰爭或依附合眾國之敵人，在美國境內或境外援助或者協助敵人者，犯叛國罪，應當判處死刑，或者處五年以上有期徒刑，並依據本編法律規定處以10,000美元以上罰金，不得在美國擔任任何官職。
§ 2382. Misprision of treason 包庇叛國罪	應當效忠於美利堅合眾國之任何人，明知針對合眾國的任何叛國行為之存在，而故意隱瞞，或者拒不及時向總統或聯邦法官，或者具體各州州長或者州法官揭發者，即犯有包庇叛國罪，應當依照本編規定處以罰金，或者七年以下監禁，或者兩者並行適用之。

28. 參見美國法典第50編戰爭與國防（50 USC War and National Defense）。事實上，在美國的法律語境中，國家安全很大程度上就是指國防及外交關係。比如Classified Information Procedures Act（1980）給“國家安全”所作的定義（Section 1(b)）：“本法所稱‘國家安全’，指美國國防與外交關係。”（“national security”, as used in this Act, means the national defense and foreign relations of United States.）

29. 參見William W. Kaufmann, “Foreword,” in Edwards III and Walker(eds.), National Security and the U.S. Constitution（1988）, p viii.

罪名 (中英文)	界定與罰則
§ 2383. Rebellion or insurrection 叛亂罪	煽動、發起、協助或參與任何反對美利堅合眾國權威或法律的叛亂，或為叛亂者提供幫助或方便者，應根據本編規定處以罰金，或者十年以下的監禁，或者兩者同時適用之，並且不得擔任美利堅合眾國的任何官職。
§ 2384. Seditious conspiracy 謀叛罪	兩人或者兩人以上在美國境內任何州、屬地、或者轄區內合謀武力推翻、對抗、或者破壞政府的權威，或者武力阻止、妨害、或者拖延合眾國任何法律的施行，或者非法以武力扣押、奪取、或佔用合眾國的任何財產，依照本編規定，每人將處以罰金，或者 20 年以下監禁，或者兩者同時適用之。
§ 2385. Advocating overthrow of Government 煽動顛覆政府罪	任何人明知且故意慫恿、協助、教唆他人，或者向他人灌輸責任感、必要性、可行性及適當性，以武力、暴力的方式，或者通過刺殺政府官員的方式，推翻合眾國政府或者任何一州、地區、佔用區政府、或者各分屬政治區域政府者；任何人以推翻或者破壞任何上述政府為目的，印刷、發表、編輯、發行、售賣、分發、或者公開展示任何書寫或者印刷物品，慫恿、教唆或者灌輸以武力、暴力的方式推翻或者破壞美國所屬任何政府的責任感、必要性、可行性及適當性者，或者試圖如此行為者；任何組織、說明或者試圖組織教唆、慫恿、鼓勵他人以武力或者暴力推翻政府之社團、組織、或者集會者；或者，明知而故意加入，或者歸屬於任何上述社團、組織或者集會者；應當依據本編規定處以罰金，或者 20 年以內監禁，或者兩者並罰之，並且應當在定罪後五年之內不得擔任合眾國任何政府及其機構之職員。若兩人或兩人以上共謀觸犯本節規定的罪行，每人應當依據本編規定處以罰金，或者 20 年以內監禁，或者兩者並罰之，並且應當在定罪後五年之內不得擔任合眾國任何政府及其機構之職員。本節所用“組織”這一動詞是指標對任何社團、組織、或者集會而言，包括招納新成員、建立新組織、或者對於任何該種社團、組織或者集會既有之俱樂部、學堂或者其他組織單位之重組與擴展。
§ 2386. Registration of certain organizations 違反特定組織註冊罪	(A) 本節所稱：“組織”是指任何團體、俱樂部、聯盟、社團、委員會、協會、政黨或個人組合，無論是否正式註冊成立，但該術語不包括專門用於宗教、慈善、科學、文學或教育目的的任何公司、協會、公益金、基金或基金會。“政治活動”是指其全部或者部分目的或目標是通過武力控制或推翻美利堅合眾國政府或其所屬政治機構，或者任何州政府或者所屬政治機關的任何活動……“受外國控制”之組織是指：(a) 該組織直接或間接地從外國政府或其政治機構，或其代理人、代理機構或仲介，或外國政黨，或國際政治組織，募集或接受任何形式的財政捐助、貸款或支持，或者直接或者間接地歸隸於它們。(b) 該組織之全部或者部分政策取決於、或者諮詢於、或者合作於某一外國政府或其政治機構，或其代理人、代理機構或仲介，或外國政黨，或國際政治組織。(B) (1) 下列組織應當向司法部長註冊：任何外國控制並從事政治活動之公司；任何同時從事文職軍事活動與政治活動之組織；任何外國控制並從事文職軍事活動之組織；以及任何組織，其全部或者部分目的是通過使用武力、暴力、軍事措施或威脅利用一種以上方式建立、控制、操縱、奪取或者推翻政府及其所屬機關者。……(下略) (C) 司法部長有權在必要時制定、修改、廢除為施行本節規定所需的包括規範各組織必須提交的陳述的各項規則與規定。(D) 任何人違反本節之規定，應當處以本編規定之罰金或者五年以下監禁，或者兩者同時並罰。任何人在依照本節規定提交報告中，故意作出虛假陳述，或者故意省略必須上報或確保不令人誤解而必要陳述的事實，應按本編規定處以罰金，或者五年以下監禁，或者兩者同時並罰。

再者，按照《美國法典》第18編第113B章恐怖主義(18 U.S. Code CHAPTER 113B—TERRORISM)(參見下表)，我們可以看到關於美國針對恐怖主義所規定的相關法律規則：

Crimes	中文罪名
§ 2331. Definitions	<p>本章所用—</p> <p>(1) “國際恐怖主義”一詞是指以下活動—</p> <p>(A) 涉及違反合眾國或任何州之刑法的暴力行為或危害人類生命的行為，或者構成合眾國或任何一州管轄範圍內之刑事違法行為；(B) 明顯有意為之 (i) 恐嚇或脅迫平民；(ii) 通過恐嚇或脅迫影響政府政策；或者 (iii) 通過大規模殺傷、暗殺或綁架影響政府行為；和 (C) 行為付諸實施之途徑、遭受故意恐嚇或脅迫之人、或者犯罪行為地點或者犯罪行為人避難之所，初始發生在美國領土管轄範圍之外，或超越國家邊界。</p> <p>……</p> <p>(4) “戰爭行為”一詞是指在以下過程中發生的任何行為— (A) 正式宣佈的戰爭；(B) 兩個或多個國家之間的武裝衝突，無論是否宣戰；或者</p> <p>(C) 任何來源的軍隊之間的武裝衝突</p> <p>(5) “國內恐怖主義”一詞是指以下行為：(A) 涉及違反合眾國或任何州之刑法的危害人類生命的行為；(B) 明顯有意為之 (i) 恐嚇或脅迫平民；(ii) 通過恐嚇或脅迫影響政府政策；或者 (iii) 通過大規模殺傷、暗殺或綁架影響政府行為；和 (C) 行為初始發生在美國領土管轄範圍之內。</p>
§ 2332. Criminal penalties 刑事處罰	<p>(a) 殺人—任何人在美國境外殺害美國人者，應當 (1) 若行為構成謀殺(參見1111(a)節定義)，則依據本編規定處以死刑、不限年數之監禁或者終身徒刑、或者兩者同時適用之。(2) 若行為構成本編第1112(a)節規定之非預謀故意殺人，則依照本編規定處以罰金、或者十年以下監禁，或者兩者同時適用之；與 (3) 若行為構成本編第1112(a)節規定之過失殺人，則依據本編規定處以罰金、三年以下監禁，或者兩者同時適用之。</p> <p>(b) 企圖或合謀殺人—任何人在美國境外企圖或串謀殺害美國公民，應當— (1) 若企圖作出本章所規定謀殺之行為，則應當依照本編規定處以罰金、或者二十年以下監禁，或者兩者同時適用。與 (2) 若兩人或者兩人以上合謀作出本編第1111(a)節規定之謀殺行為，任何人所為之促進合謀目的達成之明顯行為，處以本編規定之罰金，不限年數之監禁或者終身監禁，或者兩者同時適用之。</p> <p>(c) 任何人在美國境外參與實施暴力活動— (1) 意圖對美國國民造成嚴重的身體傷害；或者 (2) 結果對美國國民造成嚴重的身體傷害；應當依照本編規定處以罰金，或者十年以下監禁，或者兩者同時適用之。</p> <p>(d) 檢控之限制—除非經司法部長或者負責刑事檢控之司法部最高官員之書面批准，認定犯罪行為之目的在於脅迫、恐嚇或者報復政府或一般民眾，否則不得依據本節規定之任何犯罪提起刑事檢控。</p>

總而言之，從上列表格中，我們可以看出，美國國家安全立法不僅寬泛、細密，而且懲罰嚴苛（至少三類犯罪明確列明死刑條款：叛國、恐怖主義、間諜<sup>30</sup>）。從國家安全憲法的視角，也就是從大國家安全法的觀點來看，美國國安立法之所以呈現這一總體上的發展趨勢，主要的原因同樣是清晰的：美國戰爭建國的歷史觀念（突出表現在憲法序言中的“為了共同的防衛”）、由戰爭向緊急狀態的轉化（對外戰爭、美國內戰、兩次世界大戰、冷戰、後911時代持續的國家緊急狀態）。大致而言，國家安全立法不僅僅是國會立法的重要內容，寬泛細密的國家安全立法事實上構成了美國國家安全憲法的最主要內容。

很明顯，放到比較的視野中來看，2020年全國人大常委會制定的《香港國安法》明確採用小國安法的立法觀念與方式。關於這一點，這至少可以說明香港政府為何尚有繼續立法的憲制責任，原因不在於法律規範系統內部是否完善，而在於國家安全本身就是一個複雜而需要“大國安立法”的重大憲制問題。當然，如何具體在法律形式與立法技術上予以進行，這則是另外一個問題。從這一角度來思考先前以及當下有關《香港國安

30. 有關間諜罪名與罰則的規定，參見18 U.S. Code § 794。

法》的立法爭議，我們會明白所有的爭議從來就不是應不應當立法的問題，而是如何立法，以及大國安法與小國安法如何確立以及進程和形式的問題。關於這一點，對於澳門國安法的修法同樣有啟發意義。

### 三、初步的結論

對於港澳國安法的比較研究而言，美國國家安全憲法的核心原則不僅值得認真研究與借鑑，對這一核心憲法原則的認識與理解還可以有助於以美國範式的名義消除一些民眾因為想當然而對港澳國安法產生的消極態度。另一方面，哈佛大學法學院圖施耐特教授在論述特朗普移民政策之時，提示大家注意美國國家安全憲法的微妙轉化，即總統權力日益脫離憲法既定框架的制約。顯然，至少在短期內，美國總統權力無疑不可能回到最初的憲法框架之中。也就是說，不論總統為誰，一定都會強化美國國家安全憲法的效力，以此推進美國國家安全的能力，因此相應必然會針對港澳國安法進行法律與政治上的各種挑戰。也是因為如此，我們需要放開對於港澳國安法的研究視野，並拓寬以國家安全為中心的憲制秩序的視野，最終能夠有效地從國家安全憲法的各個層面回應各種挑戰。

具體從學術的視角而言，通過研究美國國家安全憲法的核心原則與基本構成，未來我們對於港澳國家安全法的比較研究具體至少可以在以下兩個方面進行努力：

第一，我們需要注意國家安全憲法的認知。

顯然，美國國家安全憲法的觀念（內在於憲法）、規則構成（多元化的法律形式）、與核心原則（均衡制度參與）對於我們理解中國憲法、港澳基本法、與港澳國安法有關國家安全的規定是非常有幫助的。首先，就中國憲法層面來講，我們可以認為，我們的憲法文本語義中亦應當包含了一部中國的國家安全憲法(national security constitution)。這就是為什麼國家在推廣港澳基本法的進程中，一定要注意中國憲法的核心國家安全原則。其次，關於國家安全法的法律形式應當是多元性的，中國憲法、港澳基本法、港澳國安法文本之外，還會包括港澳地方立法、行政規制、法院判決，以及未來逐漸形成的基於均衡制度參與而出現的國家安全習慣法。在比較的視野中，我們會看到美國國家安全憲法實踐及其模式給予我們非常豐富的啟示。

第二，我們需要注意大國家安全法的理念及其與小國家安全法的差別。

在美國國家安全憲法的體系之內，國會針對國防與外交方面頻繁而細緻的國家安全立法，這在美國歷史上一直就是國會立法的重大組成部分，因而國會立法在事實上足以提供美國國家安全政策上所需的各種法律框架。國會框架性立法，不僅包括制度建制（財政撥款）、程序、實體法律規定（包括刑事、民事責任）以及各種救濟措施，而且各種立法都是開放式與不斷修正補充的（比如美國參議院已經提出討論的QUANTUM for National Security Act of 2021）。美國這種以國家安全憲法核心原則為前提，在立法上的臨事議制、綜合而靈活的方式，無疑已經形成明確的大國家安全法的美國模式。

第三，我們應當理解框架性立法的重要性，同時需要注意框架性立法的多元性與持續性。

通過具體“大”國安法的規範體系的分析，我們可以看到在內容上，以《香港國安法》為例，相關罪名的規定均已包括在美國內容寬泛而技術細密的框架性立法之中。因此，在對美國國會框架性立法的內涵與構成稍有比較的瞭解之後，我們就會明白《香港國安法》只會是《香港國安立法》的一個開始，未來一定

會有後續立法的需要的。也就說，《香港國安立法》未來遇到的問題，不僅僅是數量問題，更會是品質問題。之所以有這一看法，根本的理由就是，國家安全憲法本身的構成不僅僅是寬泛的，而且是影響重大的。無論如何，與此相關的立法都會涉及到數量與品質上的均衡與妥當。反過來說，僅僅因為數量上的存在而批評國安立法，至少從比較憲法的觀點來看，是缺乏合理與合法的依據的。

總之，所有的一切，都需要我們認真對待國家安全法的比較研究，以期有更多的角度去為港澳國安法未來的均衡制度參與、國家安全與法治的平衡、國家主義的養成，與人民權利和自由的長久安全與保障作出更為有廣度與深度的研究與解讀。

### 參考文獻

1. Ackerman, Bruce. *The Decline and Fall of the American Republic*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2010.
2. Alford, Ryan. *Permanent State of Emergency: Unchecked Executive Power and the Demise of the Rule of Law*. McGill–Queen’s University Press, 2017.
3. Banks, William C.; Raven–Hansen, Peter. *National Security Law and the Power of the Purse*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1994.
4. Corn, Geoffrey; et al.. *National Security Law and the Constitution* (New York: Wolters Kluwer, 2021).
5. Corn, Geoffrey; et al., *National Security Law: Principles and Policy* (Second Edition). New York: Wolters Kluwer, 2021.
6. Dycus, Stephen; Banks, William C.; Raven–Hansen, Peter and Vladeck, Stephen I.. *National Security Law*. 7th edition. Wolters Kluwer, 2020.
7. Geib, Robin and Melzer, Nils(eds.) *Oxford Handbook of the International Law of Global Security*. Oxford University Press, 2021.
8. Gheciu, Alexandra and Wohlforth, William C. (eds.). *The Oxford Handbook of International Security*. Oxford University Press, 2018.
9. Koh, Harold Hong–ju. *The National Security Constitution: Sharing Power after the Iron–Contra Affair*. New Haven and London: Yale University Press, 1990.
10. Moore, John Norton; Tipson, Frederick S. and Turner, Robert F. *National Security Law* (Durham, N.C.: Carolina Academic Press, 1990; 2nd edition, 2005).
11. Moore, John; Roberts, Guy and Turner, Robert(eds.). *National Security Law Documents*. Carolina Academic Press, 1995;2006.
12. Reveron, Dereck S., et al. (eds.). *The Oxford Handbook of U.S. National Security*. Oxford University Press, 2018.
13. Scott, Paul F.. *The National Security Constitution*. Oxford, et al: Hart Publishing, 2018.
14. Shuman, Howard E.; Thomas, Walter R. (Eds). *Constitution and National Security: A Bicentennial View*. Washington, DC: National Defense University Press, 1990.
15. Stuart, Douglas T.. *Creating the National Security State: A History of the Law That Transformed America*. Princeton University Press, 2012.





---

---

# 附 錄

---

---



**澳門特別行政區**  
**第 8/2023 號法律**  
**修改第 2/2009 號法律《維護國家安全法》**

立法會根據《澳門特別行政區基本法》第七十一條（一）項，制定本法律。

**第一條**  
**修改第 2/2009 號法律**

第 2/2009 號法律第二條至第六條、第八條、第九條、第十一條、第十二條及第十四條修改如下：

**“第二條**  
**分裂國家**

一、藉任何非法手段，試圖作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：

- （一）將國家領土的一部分從國家主權分離出去；
- （二）改變澳門特別行政區或國家其他任何部分的法律地位；
- （三）使國家領土的一部分從屬於外國主權。

二、〔廢止〕

三、〔廢止〕

**第三條**  
**顛覆國家政權**

一、藉任何非法手段，試圖作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：

- （一）推翻、破壞國家憲法所確立的國家根本制度；
- （二）推翻、破壞國家中央政權機關；
- （三）嚴重干擾、阻撓、破壞國家中央政權機關行使職能。

二、〔廢止〕

**第四條**  
**煽動叛亂**

三、公然和直接煽動他人實施第一 –G 條、第二條或第三條規定的犯罪者，處一年至八年徒刑。

四、〔.....〕

五、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者，如按其他法例規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。

## 第五條 侵犯國家秘密

- 一、竊取、刺探或收買國家秘密、使之非法公開或被不獲許可的人接觸者，處一年至五年徒刑。
- 二、如上款所指行為實際損害國家的獨立、統一、完整或者內部或對外安全利益者，處二年至八年徒刑。
- 三、〔原第二款〕
- 四、利用職務、勞務身份、或者有權限當局對其所授予的任務的便利：
  - (一)〔原第三款(一)項〕
  - (二)作出上款所指行為者，處五年至十五年徒刑。
- 五、〔原第四款〕
- 六、本法律規定的“國家秘密”由專門法例另行規範。

## 第六條 澳門特別行政區以外的組織或團體作出危害國家安全的行為

澳門特別行政區以外的組織或團體的機關或其人員以其名義並為其利益作出本章規定的任一犯罪行為，除行為人須負相應的刑事責任外，對該組織或團體科處下列主刑和附加刑：

- (一)〔.....〕
- (二)〔.....〕

## 第八條 法人的刑事責任

- 一、除第六條另有規定外，法人及不合規範設立或無法律人格的實體，其機關或代表人以該等實體的名義並為其利益而實施本章規定的任一犯罪，須對該犯罪負責。
- 二、〔.....〕
- 三、〔.....〕
- 四、〔.....〕
- 五、罰金的日額為澳門元一千元至二萬元。
- 六、〔.....〕
- 七、〔.....〕
- 八、〔.....〕

## 第九條 附加刑

- 一、對於因實施本章規定的任一犯罪而須判刑者，經考慮該事實嚴重性及行為人公民品德方面的情況，可科處下列附加刑：
  - (一)〔.....〕
  - (二)〔.....〕
  - (三)〔.....〕

- (四) [.....]
- 二、 [.....]
- 三、 對第六條及上條第一款所指實體可科處下列附加刑：
  - (一) [.....]
  - (二) [.....]
  - (三) [.....]
  - (四) [.....]
  - (五) [.....]
  - (六) [.....]
- 四、 [.....]

### **第十一條 減輕**

就本章規定中涉及產生危險的犯罪，如行為人在重大損害發生前主動使該行為產生的危險有相當程度的減輕，或排除該危險，可特別減輕刑罰或不處罰該事實。

### **第十二條 公開進行**

第二章規定的犯罪的刑事訴訟程序須按《刑事訴訟法典》的規定公開進行，但涉及第五條及第五-B條規定的侵犯國家秘密犯罪行為以及第十二-A條的刑事訴訟程序，如公開進行會對國家安全的利益造成損害，具權限法官可決定不公開進行某些訴訟行為。

### **第十四條 補充適用**

本法律無專門規定者，尤其補充適用《刑法典》、《刑事訴訟法典》、《行政程序法典》、《行政訴訟法典》及第10/2022號法律的規定。”

### **第二條 修改《刑事訴訟法典》**

經九月二日第48/96/M號法令核准，並經十月二十五日第63/99/M號法令、第9/1999號法律、第3/2006號法律、第6/2008號法律、第2/2009號法律、第17/2009號法律及第9/2013號法律修改以及經第354/2013號行政長官批示重新公佈，以及經第4/2019號法律及第10/2022號法律修改的《刑事訴訟法典》第一條修改如下：

**“第一條  
(定義)**

一、〔……〕

二、〔……〕

a) 屬《刑法典》第二百八十八條、七月三十日第 6/97/M 號法律《有組織犯罪法》第二條、第 2/2006 號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》第三條，只要出現此法律第四條所指的加重情節、第 3/2006 號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》第四條至第六條、第 2/2009 號法律《維護國家安全法》第一 -G 條至第三條，即使屬此法律第五 -B 條所指的情況，以及第 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》第七條至第九條所指犯罪的行為；或

b) 〔……〕”

**第三條**

**增加第 2/2009 號法律的條文**

在第 2/2009 號法律內增加第一 -A 條、第一 -B 條、第一 -C 條、第一 -D 條、第一 -E 條、第一 -F 條、第一 -G 條、第三 -A 條、第五 -A 條、第五 -B 條、第九 -A 條、第九 -B 條、第九 -C 條、第十二 -A 條、第十二 -B 條、第十二 -C 條、第十二 -D 條、第十二 -E 條、第十二 -F 條、第十二 -G 條、第十二 -H 條、第十二 -I 條、第十二 -J 條、第十二 -L 條、第十二 -M 條、第十二 -N 條、第十二 -O 條、第十二 -P 條、第十二 -Q 條、第十二 -R 條、第十二 -S 條、第十二 -T 條、第十二 -U 條及第十二 -V 條，內容如下：

**“第一 -A 條  
標的及宗旨**

本法律訂定澳門特別行政區為下列目的持續開展活動的基本制度：

- (一) 維護國家安全；
- (二) 確保澳門特別行政區的繁榮及社會穩定；
- (三) 保障澳門特別行政區居民及其他人的合法權益。

**第一 -B 條  
定義**

為適用本法律的規定，下列用語的含義為：

- (一) “國家安全”：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；
- (二) “國家”：是指中華人民共和國。

**第一 -C 條  
適用範圍**

- 一、第一 -A 條所指活動在澳門特別行政區的整個管轄範圍內開展。
- 二、本法律適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內實施的第二章規定的犯罪。

- 三、本法律亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外實施的第一 –G 條規定的犯罪，以及任何人在澳門特別行政區以外實施的第二條至第五 –B 條規定的犯罪，但屬司法協助領域的協定另有規定者，不在此限。
- 四、本法律有關下列事宜的規定，亦適用於針對《刑法典》第二百九十七條至第三百零五條規定的犯罪而進行的程序：
- (一) 第三章規定的刑事程序及訴訟行為；
  - (二) 第四章規定的預防性措施；
  - (三) 第十二 –V 條規定的緊急性。

### **第一 –D 條 職責及活動領域**

- 一、澳門特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，尤其應依職權履行下列職責：
- (一) 預防、調查及遏止危害國家安全犯罪；
  - (二) 開展對教育、結社、出版、視聽廣播及網絡等領域的維護國家安全事務管理；
  - (三) 向居民提供資訊、宣傳和教育，持續提高其國家安全及守法意識。
- 二、行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務對中央人民政府負責，並就澳門特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告。
- 三、履行本條所指的職責，須按專門法例有關規定進行。

### **第一 –E 條 組織規定**

- 一、澳門特別行政區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，該委員會負責：
- (一) 協助行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務進行決策；
  - (二) 統籌上項所指事務的執行工作。
- 二、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。
- 三、司法警察局是預防及調查第一 –C 條所指的犯罪方面具專屬職權的刑事警察機關。

### **第一 –F 條 一般及特別義務**

- 一、澳門特別行政區居民中的中國公民須履行下列義務：
- (一) 維護國家主權、統一和領土完整；
  - (二) 在擔任法定選舉組織的成員時，聲明或宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》，效忠國家和澳門特別行政區。
- 二、澳門特別行政區所有自然人和法人均須履行下列義務：
- (一) 遵守澳門特別行政區為維護國家安全所適用的法例，不得從事危害國家安全的行為和活動；
  - (二) 在上條所指機關依法開展其相關工作時予以合作，應其要求提供一切所需的協助。

三、 澳門特別行政區居民參加選舉或就任公共職務時，須按規範下列人員所適用的法例，聲明或宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》，效忠中華人民共和國澳門特別行政區：

- (一) 行政長官；
- (二) 主要官員；
- (三) 行政會委員；
- (四) 立法會議員；
- (五) 法院法官及檢察院法官；
- (六) 領導及主管人員；
- (七) 行政長官選舉委員會委員；
- (八) 公務人員。

四、 上款所指人員的任職、行使職能、喪失資格或職務的條件，以及其審查程序，由專門法例另行規範。

### **第一 –G 條 叛國**

中國公民作出下列任一行為，處十年至二十五年徒刑：

- (一) 加入外國武裝部隊械抗國家；
- (二) 意圖促進或引發針對國家的戰爭或武裝行動，而串通外國的政府、組織、團體或其人員；
- (三) 在戰時或在針對國家的武裝行動中，意圖幫助或協助執行敵方針對國家的軍事行動，或損害國家的軍事防衛，而直接或間接與外國協議，或作出具有相同目的的行為。

### **第三 –A 條 教唆或支持叛亂**

- 一、 藉公開或私下勸說、慫恿、利誘或威脅等方法以引起他人實施第一 –G 條、第二條或上條規定的犯罪者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。
- 二、 意圖幫助或協助他人實施第一 –G 條、第二條或上條規定的犯罪，而對其給予支持，尤其是藉提供物質、情報或其他方式的支援者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。
- 三、 意圖資助他人實施第一 –G 條、第二條或上條規定的犯罪，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者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。

### **第五 –A 條 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**

- 一、 與澳門特別行政區以外的組織、團體或個人建立聯繫，作出或共同作出下列任一行為者，如按其他法例規定不科處更重刑罰，則處三年至十年徒刑：
  - (一) 非法擾亂國家中央政權機關制定和執行法律、政策；
  - (二) 操控、破壞澳門特別行政區的選舉；
  - (三) 對國家或澳門特別行政區進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；
  - (四) 藉任何非法方式引發澳門特別行政區居民對中央人民政府的仇恨並可能造成嚴重後果。

二、在本條中，“聯繫”指下列任一行為：

- (一) 向上款所指實體或個人提出請求；
- (二) 與該等實體或個人串通；
- (三) 接受該等實體或個人的指使、控制、資助或者其他形式的支援；
- (四) 協助該等實體或個人的下列任一行為：
  - (1) 收集、預備或公然散佈虛假或明顯有所歪曲的消息；
  - (2) 招募人員或為招募活動而提供集會地點、資助或宣傳等便利；
  - (3) 作出承諾或贈送；
  - (4) 恐嚇或欺詐他人。

### **第五 –B 條 預備行為**

作出第一 –G 條至第三條、第四條、第五條第一款至第四款和第五款 (一) 項及 (二) 項，以及上條規定的犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。

### **第九 –A 條 暫緩執行刑罰**

對於第一 –G 條至第四條、第五條第一款至第四款和第五款 (一) 項及 (二) 項、第五 –A 條及第五 –B 條規定的犯罪，不得暫緩執行所科處的實際徒刑，但出現第十一條的前提則除外。

### **第九 –B 條 假釋**

再犯上條所指的任一犯罪，不得給予假釋。

### **第九 –C 條 累犯**

對於第九 –A 條所指的任一犯罪，即使超過五年後再犯，亦不影響視為累犯。

### **第十二 –A 條 國家秘密的證明**

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、資訊或物件等是否已經被確定為國家秘密的證明文件。

### **第十二 –B 條 準用**

為調查和審理第二章規定的犯罪，適用經作出必要配合後的下列法律規定：

- (一) 第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》第八條第一款、第十二條第二款，以及第十四條第一款及第二款（一）項；
- (二) 第 2/2006 號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》第二 -A 章規定的特別訴訟措施，以及第七 -A 條及第七 -B 條；
- (三) 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》第二十六條，但僅限於針對本法律第九 -A 條所指的犯罪，以及該法律第二十九條第三款及第五款、第三十一條及第三十二條；
- (四) 七月三十日第 6/97/M 號法律《有組織犯罪法》第二十六條、第二十七條、第三十條至第三十二條，以及第三十八條至第四十條；
- (五) 第 10/2022 號法律《通訊截取及保障法律制度》第十七條及第十八條第四款規定的刑事處罰制度，以及第四章第二節規定的行政處罰制度，但不包括第二十條。

### **第十二 -C 條 羈押**

如所歸責的屬第九 -A 條所指的任一犯罪，具權限法官應對嫌犯實施羈押措施。

### **第十二 -D 條 判決的通知**

法院尤其應基於非徒刑的刑罰執行的保密性或緊迫性，自判決確定日起計四十八小時內，將下列因實施第二章規定的犯罪而被判刑者的確定判決證明書作成並送交有權限當局：

- (一) 非澳門特別行政區居民；
- (二) 本法律所指的組織、團體、法人以及不合規範設立或無法律人格的實體，及其創立人、機關、人員、成員、負責管理工作的人員和代表人。

### **第十二 -E 條 履行合作義務的特別情況**

在不影響第十二條規定及《刑事訴訟法典》一般規定的前提下，僅當同時符合下列條件，方可向在要求取得方面具正當性的公共機關、實體或機構，提供針對第二章規定的犯罪的程序卷宗或其組成文件：

- (一) 行政長官經聽取第一 -E 條第一款所指機關的意見後，作出許可決定；
- (二) 主持該程序所處階段的司法當局，或在訴訟程序中曾宣示最後裁判的司法當局明示許可。

### **第十二 -F 條 容許進行的情況**

- 一、 僅當有依據的理由相信通訊截取對收集與危害國家安全有關的情報屬必須，方可由具權限法官以批示許可對懷疑從事秘密活動者的通訊進行截取。
- 二、 為適用上款規定，“秘密活動”是指：
  - (一) 秘密收集可危害國家安全的情報及其他相關活動；
  - (二) 教唆或幫助他人從事上項所指活動。

## 第十二 -G 條

### 一般程序

- 一、 僅具權限刑事警察當局可聲請進行本節規定的通訊截取，該聲請在取得保安司司長預先同意後，方能向具權限法官提出。
- 二、 聲請書副本應同時呈送檢察院備案。
- 三、 具權限法官於批示許可時，可就聲請內容作出合理變更或訂定實施條件。
- 四、 為適用上款規定，檢察院可就聲請內容發表意見。

## 第十二 -H 條

### 實施

具權限法官可要求具權限刑事警察機關就所收集的資料提供意見，以認定有關資料或當中某些資料在與危害國家安全有關的情報方面屬重要者。

## 第十二 -I 條

### 期間

- 一、 實施通訊截取的期間最長為六個月，但如所依據的理由繼續存在，則具權限刑事警察當局可於期間屆滿前至少提前五日向具權限法官提出續期請求，每次續期以最長六個月為限。
- 二、 上款所指期間屆滿前，具權限法官如認為通訊截取已無需要，應以批示命令終止進行，為此具權限刑事警察機關應於同一批示指定的期間內，就終止行動通知電信營運者及網絡通訊服務提供者。

## 第十二 -J 條

### 緊急情況

- 一、 具權限刑事警察機關基於有依據的理由相信延遲屬不能者，則即使未經具權限法官預先許可，亦可進行第十二 -F 條所指的截取。
- 二、 就上款所指的情況，應經保安司司長預先許可，並立即將實施的截取告知具權限法官，並由其在實施開始後七十二小時內確認，否則該措施無效，具權限刑事警察機關應立即銷毀有關資料。

## 第十二 -L 條

### 提取通訊紀錄及通訊使用者資料

- 一、 如取得第十二 -F 條所指通訊的紀錄及使用者資料屬必須，則由具權限刑事警察當局向電信營運者及網絡通訊服務提供者要求提取。
- 二、 具權限刑事警察機關應就每月提取上述紀錄及資料的情況製作報告及統計資料，於翌月十五日或之前送達檢察院審查。
- 三、 倘經審查發現有不正當提取的情況，應命令具權限刑事警察機關立即銷毀有關紀錄及資料。

## 第十二 -M 條 限制

- 一、 通訊截取所得的資料，以及提取的通訊紀錄及通訊使用者資料，僅作與危害國家安全有關的情報收集之用。
- 二、 上款所指的資料及紀錄，僅當具權限司法當局以批示認定對預防及獲悉第二章規定的犯罪屬必要時，具權限刑事警察機關方可向有必要行使職能的其他法定機關、實體或機構提供或透露。

## 第十二 -N 條 情報轉化為證據

- 一、 如發現通訊截取所得的資料涉及第二章規定的犯罪的內容，應將資料移送具權限司法當局依法處理。
- 二、 如上款所指的資料涉及其他犯罪的內容，僅當具權限法官認可後，方可在該刑事程序中作為證據。

## 第十二 -O 條 準用

對本節規定的活動，適用經作出必要配合後的第 10/2022 號法律的下列規定：

- (一) 第四條、第五條第一款至第三款及第六條至第八條規定的方法、程序手續及後果；
- (二) 第三章規定的義務；
- (三) 第四章規定的刑事及行政處罰制度。

## 第十二 -P 條 程序

- 一、 如發現涉嫌人身處澳門特別行政區，應具權限刑事警察當局有依據理由的聲請，具權限法官可批示命令該人在下條所指期間內，不得離開澳門特別行政區。
- 二、 聲請書副本應同時呈送檢察院。
- 三、 《刑事訴訟法典》下列規定經作出適當配合後，適用於第一款規定：
  - (一) 第九十八條第二款及第四款、第九十九條第二款，以及第一百條第五款 b 項規定的告知方式及手續；
  - (二) 第一百七十七條第二款規定的限制情況；
  - (三) 第一百七十九條第三款至第五款分別規定的通知方式、告知及同意；
  - (四) 第一百八十四條第三款規定的告知義務；
  - (五) 第二百三十一條第二款規定，當進行聲請時；
  - (六) 第二百三十六條規定的報告義務；
  - (七) 第二百四十一條第一款規定。

## 第十二 -Q 條 期間

- 一、 上條第一款所指的措施為期三日，自該條所指的批示通知被針對之人之日起計。
- 二、 如所依據的理由繼續存在，則可且僅可續期一次，最長不超過二日，為此上條所指的刑事警察當局應於上款所指的期間屆滿前至少提前二十四小時向具權限法官聲請。
- 三、 措施因以上兩款所指的期間屆滿而消滅。
- 四、 如被針對之人處於《刑事訴訟法典》第四十六條至第四十八條所指的成為嫌犯的任一情況，措施立即消滅，即使期間仍未屆滿亦然。

## 第十二 -R 條 限制及保障

- 一、 進行本節規定的措施，僅限於實現《刑事訴訟法典》第二百三十四條第一款所定之目的。
- 二、 在上條所指的期間內，具權限法官應命令確保被針對之人在維生方面倘有的合理需要。
- 三、 措施可於上條所指的期間屆滿前終止。
- 四、 措施消滅或終止後，被針對之人有權基於不得離開澳門特別行政區而引致的實際損失或負擔，向有管轄權的法院聲請按衡平原則訂定的金錢補償，但下列者除外：
  - (一) 處於上條第四款所指的任一情況；
  - (二) 本條第六款所指的情況。
- 五、 被針對之人有權就採用或維持本節規定措施的決定提出上訴。
- 六、 如作出措施屬違法或不合理，被針對之人有權就因該措施而受到的損害，向有管轄權的法院聲請賠償。
- 七、 就以上各款規定，適用經作出適當配合後的《刑事訴訟法典》下列規定：
  - (一) 第一百九十六條第一款、第二款及第四款規定的廢止措施制度；
  - (二) 第二百零三條、第四百條及後續條文規定的上訴制度；
  - (三) 第二百零九條及第二百一十條規定的損害賠償制度；
  - (四) 第二百四十四條規定的條件和程序。

## 第十二 -S 條 義務主體的範圍

- 一、 在澳門特別行政區進行活動的下列實體或個人，須履行下條所定的義務：
  - (一) 澳門特別行政區以外的組織或團體；
  - (二) 與上項所指實體訂立關係的實體或個人。
- 二、 上款所指的義務主體，不包括外交或領事代表、依法享有外交特權及豁免的其他人員、領館轄區在澳門特別行政區的外國領事機構及其他駐澳門特別行政區的官方機構的僱員，以及其他在澳門特別行政區依法享有特權或豁免的實體或個人。

## 第十二 -T 條 義務

- 一、 屬上條第一款所指的實體，其機關據位人、負責管理工作的人員或代表人須於具權限刑事警察機關通知書指定的期間內，向其提供該實體的下列資料：
  - (一) 在澳門特別行政區的成員身份資料；
  - (二) 在澳門特別行政區所進行的一切活動的資料；
  - (三) 在澳門特別行政區的所有收支項目、財產、收入及捐獻來源，以及資金的去向等資料。
- 二、 如上款所指的實體屬第 2/2006 號法律第六條所指者，則該款 (二) 項所指的資料，尚須包括第 7/2006 號行政法規《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》第六條所指的文件，為此適用經作出必要配合後的第 2/2006 號法律第七條第三款及第四款的規定。

三、屬上條第一款(二)項所指的個人，須於本條第一款所指的期間內提供下列資料：

- (一) 其本人身份資料；
- (二) 參與組織或團體在澳門特別行政區所進行的活動的資料；
- (三) 在澳門特別行政區的財產、收入及捐獻來源，以及開支等資料。

四、本節規定的措施，僅當有依據理由相信藉此收集及分析上述資料對預防第二章規定的犯罪屬必須時，且經保安司司長預先許可後，方可作出。

## 第十二 -U 條

### 違反義務

一、上條所指義務的違反，適用第 2/2006 號法律第七 -A 條規定的犯罪所定的處罰，以及經作出必要配合後的第 10/2022 號法律第十七條及第十八條第四款的規定，但另有規定者除外。

二、下列法律規定經作出必要配合後，適用於上條第二款規定最後部分所指義務的違反：

- (一) 第 2/2006 號法律第七 -B 條；
- (二) 第 10/2022 號法律第四章第二節規定的行政處罰制度，但不包括第二十條。

## 第十二 -V 條

### 緊急性

因執行本法律而進行的程序，尤其針對第二章規定的犯罪而進行的程序，均具緊急性質。”

## 第四條

### 增加第 2/2009 號法律的章節

- 一、在第 2/2009 號法律內增加第一章，標題為“一般規定”，由第一 -A 條至第一 -F 條組成。
- 二、在第 2/2009 號法律內增加第二章，標題為“刑法規定”，由第一 -G 條至第六條、第八條至第九 -C 條及第十一條組成。
- 三、在第 2/2009 號法律內增加第三章，標題為“刑事程序規定”，由第十二條至第十二 -E 條組成。
- 四、在第 2/2009 號法律內增加第四章，標題為“預防性措施”，由第十二 -F 條至第十二 -U 條組成，並在該章增加下列內容：
  - (一) 由第十二 -F 條至第十二 -O 條組成的第一節，標題為“情報通訊截取”；
  - (二) 由第十二 -P 條至第十二 -R 條組成的第二節，標題為“臨時限制離境”；
  - (三) 由第十二 -S 條至第十二 -U 條組成的第三節，標題為“提供活動資料”。
- 五、在第 2/2009 號法律內增加第五章，標題為“最後規定”，由第十二 -V 條、第十四條及第十五條組成。

## 第五條

### 增加第 5/2006 號法律的條文

在第 5/2006 號法律《司法警察局》內增加第二十一 -A 條，內容如下：

**“第二十一 –A 條  
保密**

- 一、 因行使第七條第一款 (十三) 項規定的專屬職權而進行的非刑事程序所產生的一切卷宗及其組成文件，尤其涉及相關預算、人員及運作開支者，均具保密性質。
- 二、 為履行法定義務，上款所指卷宗或文件，僅當行政長官經聽取第 22/2018 號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》第二條所指機關的意見命令許可後，方可向在要求取得相關資料方面具正當性的公共機關、實體或機構提供。”

**第六條  
修改表述**

第 2/2009 號法律及其他法例的中文文本所表述的“國家機密”改為“國家秘密”。

**第七條  
過渡規定**

經本法律修改的第 2/2009 號法律第五條第六款所指的專門法例生效前，關於國家秘密的定義繼續適用原有第 2/2009 號法律第五條第五款的規定。

**第八條  
廢止**

廢止第 2/2009 號法律第一條、第二條第二款及第三款、第三條第二款、第七條、第十條及第十三條的規定。

**第九條  
重新公佈**

自本法律生效之日起三十日內，須以行政長官批示重新公佈第 2/2009 號法律的全文及《刑事訴訟法典》第一條，並須經必要的取代、刪除或增加條文方式，將本法律所作的修改加入適當處，並對其條文重新編號。

**第十條  
生效**

本法律自公佈翌日起生效。

二零二三年五月十八日通過。

立法會主席 高開賢

二零二三年五月二十五日簽署。

命令公佈。

行政長官 賀一誠

### 第79/2023號行政長官批示

行政長官行使《澳門特別行政區基本法》第五十條賦予的職權，並根據第8/2023號法律《修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉》第九條的規定，作出本批示。

一、重新公佈經第8/2023號法律修改的第2/2009號法律《維護國家安全法》全文，載於作為本批示組成部分的附件一。

二、重新公佈經九月二日第48/96/M號法令核准，並經十月二十五日第63/99/M號法令、第9/1999號法律、第3/2006號法律、第6/2008號法律、第2/2009號法律、第17/2009號法律及第9/2013號法律修改以及經第354/2013號行政長官批示重新公佈，以及經第4/2019號法律、第10/2022號法律及第8/2023號法律修改的《刑事訴訟法典》第一條，載於作為本批示組成部分的附件二。

二零二三年六月五日

行政長官 賀一誠

#### 附件一

#### (第一款所指者)

#### 澳門特別行政區

#### 第2/2009號法律

#### 《維護國家安全法》

立法會根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第七十一條(一)項和第二十三條的規定，為禁止危害國家安全的犯罪，制定本法律。

#### 第一章

#### 一般規定

#### 第一條

#### 標的及宗旨

本法律訂定澳門特別行政區為下列目的持續開展活動的基本制度：

- (一) 維護國家安全；
- (二) 確保澳門特別行政區的繁榮及社會穩定；
- (三) 保障澳門特別行政區居民及其他人的合法權益。

#### 第二條

#### 定義

為適用本法律的規定，下列用語的含義為：

- (一) “國家安全”：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；
- (二) “國家”：是指中華人民共和國。

### 第三條 適用範圍

- 一、第一條所指活動在澳門特別行政區的整個管轄範圍內開展。
- 二、本法律適用於在澳門特別行政區或在澳門特別行政區註冊的船舶或航空器內實施的第二章規定的犯罪。
- 三、本法律亦適用於澳門特別行政區居民中的中國公民在澳門特別行政區以外實施的第七條規定的犯罪，以及任何人在澳門特別行政區以外實施的第八條至第十四條規定的犯罪，但屬司法協助領域的協定另有規定者，不在此限。
- 四、本法律有關下列事宜的規定，亦適用於針對《刑法典》第二百九十七條至第三百零五條規定的犯罪而進行的程序：
  - (一) 第三章規定的刑事程序及訴訟行為；
  - (二) 第四章規定的預防性措施；
  - (三) 第四十三條規定的緊急性。

### 第四條 職責及活動領域

- 一、澳門特別行政區負有維護國家安全的憲制責任，尤其應依職權履行下列職責：
  - (一) 預防、調查及遏止危害國家安全犯罪；
  - (二) 開展對教育、結社、出版、視聽廣播及網絡等領域的維護國家安全事務管理；
  - (三) 向居民提供資訊、宣傳和教育，持續提高其國家安全及守法意識。
- 二、行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務對中央人民政府負責，並就澳門特別行政區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告。
- 三、履行本條所指的職責，須按專門法例有關規定進行。

### 第五條 組織規定

- 一、澳門特別行政區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，該委員會負責：
  - (一) 協助行政長官就澳門特別行政區維護國家安全事務進行決策；
  - (二) 統籌上項所指事務的執行工作。
- 二、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。
- 三、司法警察局是預防及調查第三條所指的犯罪方面具專屬職權的刑事警察機關。

### 第六條 一般及特別義務

- 一、澳門特別行政區居民中的中國公民須履行下列義務：
  - (一) 維護國家主權、統一和領土完整；
  - (二) 在擔任法定選舉組織的成員時，聲明或宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》，效忠國家和澳門特別行政區。

二、澳門特別行政區所有自然人和法人均須履行下列義務：

- (一) 遵守澳門特別行政區為維護國家安全所適用的法例，不得從事危害國家安全的行為和活動；
- (二) 在上條所指機關依法開展其相關工作時予以合作，應其要求提供一切所需的協助。

三、澳門特別行政區居民參加選舉或就任公共職務時，須按規範下列人員所適用的法例，聲明或宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》，效忠中華人民共和國澳門特別行政區：

- (一) 行政長官；
- (二) 主要官員；
- (三) 行政會委員；
- (四) 立法會議員；
- (五) 法院司法官及檢察院司法官；
- (六) 領導及主管人員；
- (七) 行政長官選舉委員會委員；
- (八) 公務人員。

四、上款所指人員的任職、行使職能、喪失資格或職務的條件，以及其審查程序，由專門法例另行規範。

## 第二章 刑法規定 第七條 叛國

中國公民作出下列任一行為，處十年至二十五年徒刑：

- (一) 加入外國武裝部隊械抗國家；
- (二) 意圖促進或引發針對國家的戰爭或武裝行動，而串通外國的政府、組織、團體或其人員；
- (三) 在戰時或在針對國家的武裝行動中，意圖幫助或協助執行敵方針對國家的軍事行動，或損害國家的軍事防衛，而直接或間接與外國協議，或作出具有相同目的的行為。

## 第八條 分裂國家

藉任何非法手段，試圖作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：

- (一) 將國家領土的一部分從國家主權分離出去；
- (二) 改變澳門特別行政區或國家其他任何部分的法律地位；
- (三) 使國家領土的一部分從屬於外國主權。

## 第九條 顛覆國家政權

藉任何非法手段，試圖作出下列任一行為者，處十年至二十五年徒刑：

- (一) 推翻、破壞國家憲法所確立的國家根本制度；
- (二) 推翻、破壞國家中央政權機關；
- (三) 嚴重干擾、阻撓、破壞國家中央政權機關行使職能。

## 第十條

### 教唆或支持叛亂

- 一、藉公開或私下勸說、慫恿、利誘或威脅等方法以引起他人實施第七條、第八條或上條規定的犯罪者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。
- 二、意圖幫助或協助他人實施第七條、第八條或上條規定的犯罪，而對其給予支持，尤其是藉提供物質、情報或其他方式的支援者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。
- 三、意圖資助他人實施第七條、第八條或上條規定的犯罪，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者，如按該條規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。

## 第十一條

### 煽動叛亂

- 一、公然和直接煽動他人實施第七條、第八條或第九條規定的犯罪者，處一年至八年徒刑。
- 二、公然和直接煽動中國人民解放軍駐澳門部隊的成員放棄職責或叛變者，處一年至八年徒刑。
- 三、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者，如按其他法例規定不科處更重刑罰，則處一年至八年徒刑。

## 第十二條

### 侵犯國家秘密

- 一、竊取、刺探或收買國家秘密、使之非法公開或被不獲許可的人接觸者，處一年至五年徒刑。
- 二、如上款所指行為實際損害國家的獨立、統一、完整或者內部或對外安全利益者，處二年至八年徒刑。
- 三、接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物進行竊取、刺探或收買國家秘密的間諜活動，或明知該等實體或其人員從事上述活動但仍為其招募人員、提供協助或任何方式的便利者，處三年至十年徒刑。
- 四、利用職務、勞務身份、或者有權限當局對其所授予的任務的便利：
  - (一) 作出第一款所指行為者，處三年至十年徒刑；
  - (二) 作出上款所指行為者，處五年至十五年徒刑。
- 五、因職務或勞務的身份、或者有權限當局對其所授予的任務而保有國家秘密：
  - (一) 公開國家秘密或使不獲許可的人接觸國家秘密者，處二年至八年徒刑；
  - (二) 接受澳門特別行政區以外的政府、組織、團體或其人員的指示、指令、金錢或有價物而向其提供國家秘密者，處五年至十五年徒刑；
  - (三) 因過失作出(一)項所指行為者，處最高三年徒刑。
- 六、本法律規定的“國家秘密”由專門法例另行規範。

## 第十三條

### 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

- 一、與澳門特別行政區以外的組織、團體或個人建立聯繫，作出或共同作出下列任一行為者，如按其他法例規定不科處更重刑罰，則處三年至十年徒刑：

- (一) 非法擾亂國家中央政權機關制定和執行法律、政策；
- (二) 操控、破壞澳門特別行政區的選舉；
- (三) 對國家或澳門特別行政區進行制裁、封鎖或者採取其他敵對行動；
- (四) 藉任何非法方式引發澳門特別行政區居民對中央人民政府的仇恨並可能造成嚴重後果。

二、在本條中，“聯繫”指下列任一行為：

- (一) 向上款所指實體或個人提出請求；
- (二) 與該等實體或個人串通；
- (三) 接受該等實體或個人的指使、控制、資助或者其他形式的支援；
- (四) 協助該等實體或個人的下列任一行為：
  - (1) 收集、預備或公然散佈虛假或明顯有所歪曲的消息；
  - (2) 招募人員或為招募活動而提供集會地點、資助或宣傳等便利；
  - (3) 作出承諾或贈送；
  - (4) 恐嚇或欺詐他人。

#### **第十四條 預備行為**

作出第七條至第九條、第十一條、第十二條第一款至第四款和第五款(一)項及(二)項，以及上條規定的犯罪的預備行為者，處最高三年徒刑。

#### **第十五條 澳門特別行政區以外的組織或團體作出危害國家安全的行為**

澳門特別行政區以外的組織或團體的機關或其人員以其名義並為其利益作出本章規定的任一犯罪行為，除行為人須負相應的刑事責任外，對該組織或團體科處下列主刑和附加刑：

- (一) 本法第十六條第三款、第四款、第五款及第六款規定的罰金；
- (二) 本法第十七條第三款規定的附加刑。

#### **第十六條 法人的刑事責任**

- 一、除第十五條另有規定外，法人及不合規範設立或無法律人格的實體，其機關或代表人以該等實體的名義並為其利益而實施本章規定的任一犯罪，須對該犯罪負責。
- 二、上款所指實體的責任並不排除有關行為人的個人責任。
- 三、就第一款所指的犯罪，對該款所指的實體科處以下主刑：
  - (一) 罰金；
  - (二) 法院命令的解散。
- 四、罰金以日數訂定，最低限度為一百日，最高限度為一千日。
- 五、罰金的日額為澳門元一千元至二萬元。

- 六、如對一無法律人格的實體科處罰金，則該罰金以該等實體的共同財產支付；如無共同財產或共同財產不足，則以各成員的財產按連帶責任方式支付。
- 七、出現下列任一情況時，法院方可命令解散第一款所指實體：
- (一) 該實體的創立人創立該實體的主要意圖是實施第一款所指的犯罪；
  - (二) 該實體的成員或負責管理工作的人員利用該實體重複實施第一款所指的犯罪。
- 八、勞動關係如因有關實體被法院命令解散或科處第十七條第三款所規定的任何附加刑而被終止，則為一切效力，該終止視為屬僱主責任的無合理理由解僱。

## 第十七條 附加刑

- 一、對於因實施本章規定的任一犯罪而須判刑者，經考慮該事實嚴重性及行為人公民品德方面的情況，可科處下列附加刑：
- (一) 中止政治權利，為期三年至十年；
  - (二) 禁止執行公共職務，為期十二年至二十年；
  - (三) 驅逐出境或禁止進入澳門特別行政區，為期五年至十五年，但僅以非本地居民的情況為限；
  - (四) 受法院強制命令約束，包括禁止或限制其在澳門特別行政區活動。
- 二、行為人因訴訟程序中的強制措施、刑罰或保安處分而被剝奪自由的時間，不計入第一款第(一)項和第(二)項所指的期間內。
- 三、對第十五條及上條第一款所指實體可科處下列附加刑：
- (一) 禁止進行活動，為期二年至十年；
  - (二) 剝奪獲公共部門或實體給予津貼或補貼的權利；
  - (三) 封閉場所，為期二個月至一年；
  - (四) 永久封閉場所；
  - (五) 受法院強制命令約束；
  - (六) 公開有罪裁判，透過在澳門特別行政區最多人閱讀的中文報章及葡文報章作出，以及在從事業務的地點以公眾能清楚看到的方式，張貼以中葡文書寫的告示作出，張貼期不得少於十五日；上述一切費用由被判罪者負擔。
- 四、附加刑可予併科。

## 第十八條 暫緩執行刑罰

對於第七條至第十一條、第十二條第一款至第四款和第五款(一)項及(二)項、第十三條及第十四條規定的犯罪，不得暫緩執行所科處的實際徒刑，但出現第二十一條的前提則除外。

## 第十九條 假釋

再犯上條所指的任一犯罪，不得給予假釋。

## **第二十條 累犯**

對於第十八條所指的任一犯罪，即使超過五年後再犯，亦不影響視為累犯。

## **第二十一條 減輕**

就本章規定中涉及產生危險的犯罪，如行為人在重大損害發生前主動使該行為產生的危險有相當程度的減輕，或排除該危險，可特別減輕刑罰或不處罰該事實。

## **第三章 刑事程序規定 第二十二條 公開進行**

第二章規定的犯罪的刑事訴訟程序須按《刑事訴訟法典》的規定公開進行，但涉及第十二條及第十四條規定的侵犯國家秘密犯罪行為以及第二十三條的刑事訴訟程序，如公開進行會對國家安全的利益造成損害，具權限法官可決定不公開進行某些訴訟行為。

## **第二十三條 國家秘密的證明**

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、資訊或物件等是否已經被確定為國家秘密的證明文件。

## **第二十四條 準用**

為調查和審理第二章規定的犯罪，適用經作出必要配合後的下列法律規定：

- (一) 第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》第八條第一款、第十二條第二款，以及第十四條第一款及第二款（一）項；
- (二) 第 2/2006 號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》第二 -A 章規定的特別訴訟措施，以及第七 -A 條及第七 -B 條；
- (三) 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》第二十六條，但僅限於針對本法律第十八條所指的犯罪，以及該法律第二十九條第三款及第五款、第三十一條及第三十二條；
- (四) 七月三十日第 6/97/M 號法律《有組織犯罪法》第二十六條、第二十七條、第三十條至第三十二條，以及第三十八條至第四十條；
- (五) 第 10/2022 號法律《通訊截取及保障法律制度》第十七條及第十八條第四款規定的刑事處罰制度，以及第四章第二節規定的行政處罰制度，但不包括第二十條。

## 第二十五條

### 羈押

如所歸責的屬第十八條所指的任一犯罪，具權限法官應對嫌犯實施羈押措施。

## 第二十六條

### 判決的通知

法院尤其應基於非徒刑的刑罰執行的保密性或緊迫性，自判決確定日起計四十八小時內，將下列因實施第二章規定的犯罪而被判刑者的確定判決證明書作成並送交有權限當局：

- (一) 非澳門特別行政區居民；
- (二) 本法律所指的組織、團體、法人以及不合規範設立或無法律人格的實體，及其創立人、機關、人員、成員、負責管理工作的人員和代表人。

## 第二十七條

### 履行合作義務的特別情況

在不影響第二十二條規定及《刑事訴訟法典》一般規定的前提下，僅當同時符合下列條件，方可向在要求取得方面具正當性的公共機關、實體或機構，提供針對第二章規定的犯罪的程序卷宗或其組成文件：

- (一) 行政長官經聽取第五條第一款所指機關的意見後，作出許可決定；
- (二) 主持該程序所處階段的司法當局，或在訴訟程序中曾宣示最後裁判的司法當局明示許可。

## 第四章

### 預防性措施

#### 第一節

#### 情報通訊截取

### 第二十八條

#### 容許進行的情況

- 一、 僅當有依據的理由相信通訊截取對收集與危害國家安全有關的情報屬必須，方可由具權限法官以批示許可對懷疑從事秘密活動者的通訊進行截取。
- 二、 為適用上款規定，“秘密活動”是指：
  - (一) 秘密收集可危害國家安全的情報及其他相關活動；
  - (二) 教唆或幫助他人從事上項所指活動。

## 第二十九條

### 一般程序

- 一、 僅具權限刑事警察當局可聲請進行本節規定的通訊截取，該聲請在取得保安司司長預先同意後，方能向具權限法官提出。
- 二、 聲請書副本應同時呈送檢察院備案。
- 三、 具權限法官於批示許可時，可就聲請內容作出合理變更或訂定實施條件。
- 四、 為適用上款規定，檢察院可就聲請內容發表意見。

### **第三十條 實施**

具權限法官可要求具權限刑事警察機關就所收集的資料提供意見，以認定有關資料或當中某些資料在與危害國家安全有關的情報方面屬重要者。

### **第三十一條 期間**

- 一、 實施通訊截取的期間最長為六個月，但如所依據的理由繼續存在，則具權限刑事警察當局可於期間屆滿前至少提前五日向具權限法官提出續期請求，每次續期以最長六個月為限。
- 二、 上款所指期間屆滿前，具權限法官如認為通訊截取已無需要，應以批示命令終止進行，為此具權限刑事警察機關應於同一批示指定的期間內，就終止行動通知電信營運者及網絡通訊服務提供者。

### **第三十二條 緊急情況**

- 一、 具權限刑事警察機關基於有依據的理由相信延遲屬不能者，則即使未經具權限法官預先許可，亦可進行第二十八條所指的截取。
- 二、 就上款所指的情況，應經保安司司長預先許可，並立即將實施的截取告知具權限法官，並由其在實施開始後七十二小時內確認，否則該措施無效，具權限刑事警察機關應立即銷毀有關資料。

### **第三十三條 提取通訊紀錄及通訊使用者資料**

- 一、 如取得第二十八條所指通訊的紀錄及使用者資料屬必須，則由具權限刑事警察當局向電信營運者及網絡通訊服務提供者要求提取。
- 二、 具權限刑事警察機關應就每月提取上述紀錄及資料的情況製作報告及統計資料，於翌月十五日或之前送達檢察院審查。
- 三、 倘經審查發現有不正當提取的情況，應命令具權限刑事警察機關立即銷毀有關紀錄及資料。

### **第三十四條 限制**

- 一、 通訊截取所得的資料，以及提取的通訊紀錄及通訊使用者資料，僅作與危害國家安全有關的情報收集之用。
- 二、 上款所指的資料及紀錄，僅當具權限司法當局以批示認定對預防及獲悉第二章規定的犯罪屬必要時，具權限刑事警察機關方可向有必要行使職能的其他法定機關、實體或機構提供或透露。

### **第三十五條 情報轉化為證據**

- 一、 如發現通訊截取所得的資料涉及第二章規定的犯罪的內容，應將資料移送具權限司法當局依法處理。
- 二、 如上款所指的資料涉及其他犯罪的內容，僅當具權限法官認可後，方可在該刑事程序中作為證據。

### 第三十六條 準用

對本節規定的活動，適用經作出必要配合後的第10/2022號法律的下列規定：

- (一) 第四條、第五條第一款至第三款及第六條至第八條規定的方法、程序手續及後果；
- (二) 第三章規定的義務；
- (三) 第四章規定的刑事及行政處罰制度。

### 第二節 臨時限制離境 第三十七條 程序

- 一、如發現涉嫌人身處澳門特別行政區，應具權限刑事警察當局有依據理由的聲請，具權限法官可批示命令該人在下條所指期間內，不得離開澳門特別行政區。
- 二、聲請書副本應同時呈送檢察院。
- 三、《刑事訴訟法典》下列規定經作出適當配合後，適用於第一款規定：
  - (一) 第九十八條第二款及第四款、第九十九條第二款，以及第一百條第五款 b 項規定的告知方式及手續；
  - (二) 第一百七十七條第二款規定的限制情況；
  - (三) 第一百七十九條第三款至第五款分別規定的通知方式、告知及同意；
  - (四) 第一百八十四條第三款規定的告知義務；
  - (五) 第二百三十一條第二款規定，當進行聲請時；
  - (六) 第二百三十六條規定的報告義務；
  - (七) 第二百四十一條第一款規定。

### 第三十八條 期間

- 一、上條第一款所指的措施為期三日，自該條所指的批示通知被針對之人之日起計。
- 二、如所依據的理由繼續存在，則可且僅可續期一次，最長不超過二日，為此上條所指的刑事警察當局應於上款所指的期間屆滿前至少提前二十四小時向具權限法官聲請。
- 三、措施因以上兩款所指的期間屆滿而消滅。
- 四、如被針對之人處於《刑事訴訟法典》第四十六條至第四十八條所指的成為嫌犯的任一情況，措施立即消滅，即使期間仍未屆滿亦然。

### 第三十九條 限制及保障

- 一、進行本節規定的措施，僅限於實現《刑事訴訟法典》第二百三十四條第一款所定之目的。
- 二、在上條所指的期間內，具權限法官應命令確保被針對之人在維生方面倘有的合理需要。
- 三、措施可於上條所指的期間屆滿前終止。

四、措施消滅或終止後，被針對之人有權基於不得離開澳門特別行政區而引致的實際損失或負擔，向有管轄權的法院聲請按衡平原則訂定的金錢補償，但下列者除外：

- (一) 處於上條第四款所指的任一情況；
- (二) 本條第六款所指的情況。

五、被針對之人有權就採用或維持本節規定措施的決定提出上訴。

六、如作出措施屬違法或不合理，被針對之人有權就因該措施而受到的損害，向有管轄權的法院聲請賠償。

七、就以上各款規定，適用經作出適當配合後的《刑事訴訟法典》下列規定：

- (一) 第一百九十六條第一款、第二款及第四款規定的廢止措施制度；
- (二) 第二百零三條、第四百條及後續條文規定的上訴制度；
- (三) 第二百零九條及第二百一十條規定的損害賠償制度；
- (四) 第二百四十四條規定的條件和程序。

### 第三節

#### 提供活動資料

#### 第四十條

##### 義務主體的範圍

一、在澳門特別行政區進行活動的下列實體或個人，須履行下條所定的義務：

- (一) 澳門特別行政區以外的組織或團體；
- (二) 與上項所指實體訂立關係的實體或個人。

二、上款所指的義務主體，不包括外交或領事代表、依法享有外交特權及豁免的其他人員、領館轄區在澳門特別行政區的外國領事機構及其他駐澳門特別行政區的官方機構的僱員，以及其他在澳門特別行政區依法享有特權或豁免的實體或個人。

#### 第四十一條

##### 義務

一、屬上條第一款所指的實體，其機關據位人、負責管理工作的人員或代表人須於具權限刑事警察機關通知書指定的期間內，向其提供該實體的下列資料：

- (一) 在澳門特別行政區的成員身份資料；
- (二) 在澳門特別行政區所進行的一切活動的資料；
- (三) 在澳門特別行政區的所有收支項目、財產、收入及捐獻來源，以及資金的去向等資料。

二、如上款所指的實體屬第 2/2006 號法律第六條所指者，則該款 (二) 項所指的資料，尚須包括第 7/2006 號行政法規《清洗黑錢及資助恐怖主義犯罪的預防措施》第六條所指的文件，為此適用經作出必要配合後的第 2/2006 號法律第七條第三款及第四款的規定。

三、屬上條第一款 (二) 項所指的個人，須於本條第一款所指的期間內提供下列資料：

- (一) 其本人身份資料；
- (二) 參與組織或團體在澳門特別行政區所進行的活動的資料；
- (三) 在澳門特別行政區的財產、收入及捐獻來源，以及開支等資料。

四、本節規定的措施，僅當有依據理由相信藉此收集及分析上述資料對預防第二章規定的犯罪屬必須時，且經保安司司長預先許可後，方可作出。

## 第四十二條

### 違反義務

- 一、 上條所指義務的違反，適用第 2/2006 號法律第七 -A 條規定的犯罪所定的處罰，以及經作出必要配合後的第 10/2022 號法律第十七條及第十八條第四款的規定，但另有規定者除外。
- 二、 下列法律規定經作出必要配合後，適用於上條第二款規定最後部分所指義務的違反：
  - (一) 第 2/2006 號法律第七 -B 條；
  - (二) 第 10/2022 號法律第四章第二節規定的行政處罰制度，但不包括第二十條。

## 第五章

### 最後規定

## 第四十三條

### 緊急性

因執行本法律而進行的程序，尤其針對第二章規定的犯罪而進行的程序，均具緊急性質。

## 第四十四條

### 補充適用

本法律無專門規定者，尤其補充適用《刑法典》、《刑事訴訟法典》、《行政程序法典》、《行政訴訟法典》及第10/2022號法律的規定。

## 第四十五條

### 生效

本法自公佈翌日起生效。

二零零九年二月二十五日通過。

立法會主席 曹其真

二零零九年二月二十六日簽署。

命令公佈。

行政長官 何厚鏵

## 附件二

### (第二款所指者)

## 刑事訴訟法典

### 第一條

#### (定義)

一、 為着本法典之規定之效力，下列各詞之定義為：

- a) 犯罪：對行為人科處刑罰或保安處分所取決之前提總體；
- b) 司法當局：法官、預審法官及檢察院，而其各自係屬其權限範圍之訴訟行為之司法當局；
- c) 刑事警察機關：負責進行由一司法當局命令作出或本法典規定作出之任何行為之各警察實體及人員；

d) 刑事警察當局：警察領導人、副領導人、警官、督察及副督察，以及有關法律承認其具有刑事警察當局身分之所有警察公務員；

e) 涉嫌人：有跡象已犯罪或預備犯罪，又或已參與共同犯罪或預備參與共同犯罪之人；

f) 事實之實質變更：引致將一不同之犯罪歸責於嫌犯或引致可科處之制裁之最高限度加重之事實變更；

g) 社會報告書：在科處及執行刑事制裁方面有權限向法院提供技術輔助之社會重返部門所製作之文件，該文件之目的為協助法官認識嫌犯之人格，以及有需要時認識被害人之人格，包括在融入家庭及職業上之社會生活方面之問題。

二、 為着本法典之規定之效力，僅下列行為方視為屬恐怖主義、暴力犯罪或有高度組織之犯罪：

a) 屬《刑法典》第二百八十八條、七月三十日第6/97/M號法律《有組織犯罪法》第二條、第2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》第三條，只要出現此法律第四條所指的加重情節、第3/2006號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》第四條至第六條、第2/2009號法律《維護國家安全法》第七條至第九條，即使屬此法律第十四條所指的情況，以及第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》第七條至第九條所指犯罪的行為；或

b) 故意侵犯人的生命或身體完整性又或人身自由而可處以最高限度為五年或超逾五年徒刑的行為。

# 《澳門警學》徵稿啟事

《澳門警學》是在澳門特別行政區政府保安司指導下，由澳門保安部隊和保安部門聯合籌辦的綜合性警學刊物，每年出版兩期，宗旨是致力為警界提供交流探討警學理論與實務心得的平台，推動建設正面積極的警隊文化。

本刊設有“警學理論”、“警隊文化”和“警察心聲”三個欄目。“警學理論”欄目刊登有關促進警察學的研究文章；“警隊文化”欄目內容環繞警隊的信念和職責，以樹立警察風清氣正之姿；在“警察心聲”欄目中，警務人員可抒寫日常警務工作之深刻經歷、體會或感受。我們熱切期待您們的支持和參與，歡迎投稿與廣大讀者分享。文章一經採用，將奉稿酬，聊表謝忱！

本刊在編輯過程中，得對來稿文章進行修改，如不同意，請在來稿時聲明。來稿須從未於其他刊物、網絡及媒體刊登或轉載，倘出現抄襲、洩密或侵害他人知識產權等情況，由來稿者承擔法律責任，本刊概不負責。凡向本刊投稿並經錄用，即視為同意將作品的發行權、複製權、資訊網絡傳播權、翻譯權、匯編權授予本刊。

來稿者請按以下格式投稿：

## 基本格式

- (一) “警學理論”欄目文章應包含五個項目：題目、內容摘要(約300字)、關鍵詞(3—5個)、參考文獻及作者簡介(姓名、職稱、學歷)。
- (二) 內文請統一採用新細明體、繁體字、字體大小12，分段請空兩格。
  - 內文一級標題為序號一、
  - 內文二級標題為序號(一)
  - 內文三級標題為序號1.
  - 內文四級標題為序號(1)
- (三) 標點用現代漢語標點符號(全形)。

## 三、注釋體例

- (一) 文章注釋以腳注形式表示，以阿拉伯數字1、2、3……標示。
- (二) 文章的注釋格式如下：

### » 中文文獻

- 【專著】作者姓名：《書名》，出版地：出版社，出版年份，頁碼。
- 【期刊】作者姓名：〈篇名〉，《書名》，出版地：出版社，出版年份，頁碼。
- 【新聞】作者姓名：〈文章題目〉，《報章名稱》，版面，出版日期。
- 【網絡資源】網站名稱，〈文章題目〉，發佈日期，網址，到訪日期。

### » 外文文獻

- 【專著】Author, Title of the book, Place of publication: Publisher, Year of publication, Page.
- 【期刊】Author, “Title of the Article,” Title of the Journal, Volume, Number/Issue, Year, Page.
- 【新聞】Author, “Title of the Article,” Date of Issue, Name of the Newspaper, Date, Page.
- 【網絡資源】Author, “Title of the Article,” Date of Publisher, URL, Date of retrieval.

#### 四、各欄目的字數要求

- (一) “警學理論”欄目，來稿字數約五千至一萬字之間；
- (二) “警隊文化”欄目，來稿字數約二千至五千字之間；
- (三) “警察心聲”欄目，來稿字數約一千至五千字之間，詩詞作品字數不限。

電話：(853) 2887 1112

傳真：(853) 2887 1117

電郵：[esfsm-info@fsm.gov.mo](mailto:esfsm-info@fsm.gov.mo)

來稿請寄：澳門路環石街澳門保安部隊高等學校《澳門警學》期刊編輯委員會收



出版：澳門保安部隊高等學校  
地址：澳門路環石街  
電話：(853) 2887 1112  
圖文傳真：(853) 2887 1117  
網站：[www.fsm.gov.mo/ESFSM](http://www.fsm.gov.mo/ESFSM)  
電子郵件地址：[esfsm-info@fsm.gov.mo](mailto:esfsm-info@fsm.gov.mo)

印刷：印務局

出版日期：2023 年 9 月

發行人：200 冊

ISSN 2789-9942

澳門特別行政區政府  
澳門保安部隊高等學校  
版權所有  
地址：澳門路環石街

Governo da Região Administrativa Especial de Macau  
Escola Superior das Forças de Segurança de Macau  
Direitos de autor reservados  
Endereço: Calçada do Quartel, Coloane, Macau

