

# 論“一國兩制”下國家安全的維護 ——澳門《維護國家安全法》引發的思考

姬朝遠\*

2009年3月2日出版的《澳門特別行政區公報》正式頒佈了澳門《維護國家安全法》，於2009年3月3日生效。

在組織實施該法律以及該法實施後，澳門與內地及在維護國家安全方面的工作如何協調、澳門特別行政區《維護國家安全法》與《中華人民共和國國家安全法》、《中華人民共和國刑法》“危害國家安全罪”等有關法律之間存在的法律衝突如何解決等問題，促使建立“一國兩制”下維護國家安全之科學架構成爲一項需要盡快處理的必要任務。

## 一、維護國家安全之法理

### (一) 國家安全基本含義

1993年2月22日第七屆全國人大常委會通過的《中華人民共和國國家安全法》第4條對“危害國家安全的行爲”定義爲：境外機構、組織、個人實施或者指使、資助他人實施的、或者境內組織、個人與境外機構、組織、個人相勾結實施的下列危害中華人民共和國國家安全的行爲：①陰謀顛覆政府，分裂國家，推翻社會主義制度的；②參加間諜組織或者接受間諜組織及其代理人的任務的；③竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密的；④策動、勾引、收買國家工作人員叛變的；⑤進行危害國家安全的其他破壞活動的。

1994年6月4日發佈並施行的《中華人民共和國國家安全法實施細則》第8條對《中華人民共和國國家安全法》第4條“危害國家安全的其他破壞活動”做了如下解釋：①組織、策劃或者實施危害國家安全的恐怖活動的；②捏造、歪曲事實，發表、散佈文字或者言論，或者製作、傳播音像製品，危害國家安全的；③利用設立社會團體或者企業事業組織，進行危害國家安全活動的；④利用宗教進行危害國家安全活動的；⑤製造民族糾紛，煽動民族分裂，危害國家安全的；⑥境外個人違反有關規定，不聽勸阻，擅自會見境內有危害國家安全行爲或者有危害國家安全行爲重大嫌疑的人員的。

從以上關於“危害國家安全行爲”的立法中，我們可以總結出“國家安全”之基本含義。所謂國家安全，是指國家的生存和利益不受侵犯和威脅。中國的國家安全，主要是指人民民主專政政權、社會主義制度、領土、主權和國家秘密等不受來自境內外反動勢力的危害。

### (二) 國家安全之主權內核

依據《中華人民共和國國家安全法》及其實施細則，可以對國家安全的基本含義進行簡單的歸納，但對“國家安全”含義的認識仍存在分歧，有待於從法理角度予以準確把握。

依據國際法原理，凡是國際社會承認的國家，就擁有國際人格。伴隨國家的誕生，獨立自主處理自己內外事務，管理自己國家的最高權力之國家人格權就隨之產生。這個權力就是被西方近代思想家們所稱的“主權”。它是國家區別於其他社會集團的特殊屬性，是國家的固有權利。它對內最高、對外獨立而且惟一、不可分、不可讓渡，不容任何侵犯。具體來講，它包括國家政權、自主權、領土完整權不容侵犯等多項權力內容。對中國來說，國家政權即人民民主專政的政權，具體指黨和政府的各個機關及其權力；自主權就是指國家自主處理內外事務，不受國內外反動勢力干涉的權力。

絕大多數國家的憲法主張主權在民，主權來自於國民的權利讓渡，是國民根本利益之神聖集合體，源自於民、必須造福於民。《中華人民共和國憲法》第2條規定：中華人民共和國的一切權力屬於人民。人民行使國家權力的機關是全國人民代表大會和地方各級人民代表大會。人民依照法律規定，通過各種途徑和形式，管理國家事務，管理經濟和文化事業，管理社會事務。

聯繫危害國家安全行爲之立法和人民主權法理，我們可以看出，國家安全之內核就在於人民主權的安全。維護國家安全就是在人民主權遭到威脅或侵犯時，及時做出反應，予以制止和制裁，造福人民。<sup>1</sup> 國家安全意即國家主權之安全、人民之主權安全。在法

\* 中國人民大學憲法學與行政法學博士

理上，國家安全、國家主權之安全、人民之主權安全具有共通性。

### （三）維護國家安全之基本要求

國家安全之維護就是人民主權之捍衛，關係到全民福祉，是國民根本利益所在。維護國家安全必然要求人人有責，做到認識、行動、效果上的一致性。

#### 1. 對維護國家安全認識上的一致

思想支配行動。依據一般的行為規律：人的社會行為都是不同利益驅動的結果。“趨利避害”是人的自然屬性。對於任何客體，如果主體認識不到自身利益之存在，就不會予以理會，枉費心機的事人們大多是不會做的。

國家安全的維護首先在於國民、地方政府對國家主權的認同。不認同生活於其中的國家主權者，對危害國家安全的行為是不可能採取相反行為的。

法治社會，維護國家安全之共識必須通過立法管道予以法制化。通過民主立法，取得國民對共同根本利益的共識，是維護國家安全的首要環節。

#### 2. 對維護國家安全行動上的協調

立法只是達成共識的結果，反映了民意的需求，實現或滿足這種民意訴求，需要付之行動，有效實施法律。在維護國家安全方面也不例外。

當今世界，國家之間的情報戰、西方國家對社會主義國家、民族主義國家的和平演變戰、顛覆戰不斷上演：敵對勢力無孔不入，以政權、內政、領土等為目標，從政治、經濟、文化、軍事等領域進行多層次、全方位廣泛滲透、顛覆、侵犯活動，維護國家安全的任務非常繁重。有力捍衛國家安全要求國家各個組成部分必須採取協調一致的行動，建立起保護國家安全、捍衛人民主權的銅牆鐵壁；反之，任何行動環節存在漏洞就會功虧一簣。

#### 3. 對維護國家安全效果上的統一

有效的國家安全之維護須滿足三個方面的要求：對人民而言，在對“國家安全及人民之主權安全，人民主權關乎人民根本利益”統一認識的基礎上，養成“天下興亡、匹夫有責”的責任感，自覺抵制反動勢力的破壞活動；對敵對勢力而言就在於隨時挫敗一切反動勢力的破壞。始終把握鬥爭的主動權，使其枉費心機、永不得逞；對於國家整體而言，就是國家政權、社會制度、經濟、文化、領土完整等得到有效捍衛，國泰民安。對國際社會而言，國家是階級矛盾不可調和的產物。只要國家存在，敵我矛盾就不會消亡。而且，隨着國際競爭的不斷升級、貧富差距的增大，敵我矛盾會愈發尖銳。維護國家安全不存在一勞永逸。必須通過持之以恆的努力，保證戰無不勝、攻無不克，永遠捍衛國家的國際人格之尊嚴。

對於“一國兩制”之偉大實踐中的中國、對於尚未統一的中國，維護國家安全效果之取得任重道遠。

## 二、“一國兩制”下對國家安全之維護

伴隨着《維護國家安全法》的頒佈和生效，“一國兩制”下國家安全的維護面臨一系列問題亟待解決：

### （一）立法上的不同顯現認識上的差異

澳門特別行政區政府就《維護國家安全法》完成立法程序發表的聲明中表示，特區政府一貫認為，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，亦是特區政府和立法會理所當然、責無旁貸的憲制責任。

作為澳門特別行政區的單行刑法，《維護國家安全法》嚴格貫徹了《澳門基本法》第23條之規定。但是，其與《中華人民共和國刑法》第2編“分則”之第一章“危害國家安全罪”、最高人民法院、最高人民檢察院關於執行《中華人民共和國刑法》確定罪名的規定及補充規定比較，在罪名、罪狀、刑罰種類、量刑幅度等方面尚存在一些差別。

以分裂國家罪為例，《維護國家安全法》第2條“分裂國家”規定：

1. 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於外國主權者，處10-25年徒刑。
2. 作出前款所指犯罪的預備行為者，處最高3年徒刑。
3. 在本法中，“其他嚴重非法手段”指下列任一行為：①侵犯他人生命、身體完整或人身自由；②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；③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；④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。

而《中華人民共和國刑法》第103條針對“分裂國家”之犯罪行為規定：

組織、策劃、實施分裂國家、破壞國家統一的，對首要分子或者罪行重大的，處無期徒刑或者10年以上有期徒刑；對積極參加的，處3年以上10年以下有期徒刑；對其他參加的，處3年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利。

煽動分裂國家、破壞國家統一的，處5年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利；首要分子或者罪行重大的，處5年以上有期徒刑。

最高人民法院關於罪名的司法解釋據此設定了兩個罪名：分裂國家罪、煽動分裂國家罪。

法律衝突就出現了：澳門和祖國內地關於犯罪的管轄是屬人主義、還是屬地主義？如果是屬人主義，澳門居民在內地“煽動分裂國家”怎麼辦？如果是屬地主義，大陸一些“煽動分裂國家”者，到澳門行動

該怎麼辦？此外，暴力分裂國家之行為，往往嚴重侵犯人身、財產和公共利益，定罪量刑時，出現罪名競合的情況該怎麼辦？等等。

澳門與內地在維護國家安全方面立法差別，說明了在對國家安全之認識上存在一定的分歧。一個國家只有一個主權，維護人民主權的法律應是內在統一的。一部法律履行一項使命，在執行時會因為各種要素之影響，出現執法不到位。多部法律履行一項使命，執行起來，矛盾必然會增大，問題必然增多。

### (二) 機制上的缺失預示行動上的障礙

貫徹落實好國家安全之立法，必須建立和完善有機和諧的科學執法機制。目前，雖然澳門特別行政區正在着手落實《維護國家安全法》，但依據《澳門基本法》之規定，從立案到審判均由澳門特別行政區說了算。也就是說，關於對危害國家安全犯罪的審判同其他犯罪審判一樣，澳門特別行政區擁有終審權。

由此可以推斷，針對維護國家安全，國家將擁有三個乃至四個終審權和執法機制。這樣的一個局面，如何形成以中央政府維護國家安全部門為領導核心，發揮合力作用，如何應對未來錯綜複雜的國內、國際形勢等問題，均有待商榷。

仍以“分裂國家”為例，依據《中華人民共和國刑法》之規定，行為人在澳門構成“煽動分裂國家罪”之嫌疑，依據澳門的法律不屬於犯罪，是否就能夠免於刑事追究？對國家安全犯罪行為，澳門與內地、香港管轄權爭議、規避重罪的行為如何解決？隨着人員往來的日益頻繁，經濟合作的進一步加強，大量港澳同胞日常來往於港澳和內地之間，甚至遷居內地。據民間反映，在珠海、深圳、廣州、上海、北京等國內著名城市，港澳同胞的購房移居人數逐年增加。統一協調機制之缺失必然導致問題的大量出現，執法行動之協調將面臨困難。

### (三) 制度上的差異弱化行動效果

依據《澳門基本法》，澳門特別行政區不實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，50年不變。而且，對香港、澳門原有制度之保留，不是短期的。鄧小平多次談話指出：“我們在香港問題上，首先提出要保證其現行的資本主義制度和生活方式，在1997年後五十年不變”，“按照一國兩制的方針解決統一問題後，對香港、澳門、台灣的政策五十年不變，五十年之後還會不變。”

當然，鄧小平還說：“要保持香港五十年不變，五十年以後也不變，就要保持中國的社會主義制度，而且是在中國共產黨領導下的社會主義制度。”據此，澳門在政治體制、法治傳統、文化觀念、風俗習慣、社會意識等方面與祖國內地存在較大差異，而且會長期存在。

依據一般法理，對議會通過的法律，居民的廣泛認同和日常遵守、居民的密切協作、執法機關的嚴格

執法、既存制度的配合均構成法效果取得的重要因素。不同的社會制度下，必然存在紛繁複雜的思想觀念、社會傳統。例如，受西方民主思潮的影響，反政府示威遊行、煽動推翻政府、煽動分裂國家的行為在澳門被認為是合法合理的事情。這種制度上的允許和民眾的認識同內地截然相反。這些差異和分歧的存在勢必影響到執法效果。

## 三、維護國家安全“一國兩制”架構之設想

### (一) 逐步統一國家安全之立法

理想的國家安全立法應該是一個國家只有一部維護國家安全之法律。鑒於澳門特別行政區《維護國家安全法》已經頒佈生效、在全國範圍統一維護國家安全之法制尚需時日。建議在維護國家安全之法律衝突方面，依據《澳門基本法》第143條之規定，通過人大釋法，對基本法“第23條”之含義解釋時，注意與《中華人民共和國刑法》“危害國家安全罪”以及《中華人民共和國國家安全法》有關規定之間的銜接。

另一方面，考慮到未來香港、台灣的相關立法以及澳門、香港與內地人員往來的日常化、與珠三角地區一體化進程加快，建議刪除《澳門基本法》、《香港基本法》第23條，同時根據國家安全之相關立法發展和國內外鬥爭實情之需要，修訂完善1993年生效的《中華人民共和國國家安全法》，並將其列入《澳門基本法》、《香港基本法》附件三，在香港、澳門付諸實施。

### (二) 健全維護國家安全“一國兩制”協調機制

第一，港澳關於維護國家安全之執法機制。這個機制在港澳歷史上，可以說開天闢地，意義重大，同時潛在的問題也不少。選擇甚麼人、組建甚麼機構、建構甚麼運作機制，期待與疑慮同在。

第二，內地與港澳間維護國家安全之協調機制。這個機制要處理三個方面的關係：一是與中央政府有關職能部門的關係；二是與沿海接壤城市珠海、深圳的關係；三是與內地其他地區的執法協作關係。

第三，港澳維護國家安全之國際機制。這個機制包括中央政府和港澳政府在國外、境外的合作協調機制、港澳與國際社會達成的合作機制。

鑒於當前實際情況，可在不影響澳門特別行政區政府運作基本架構的前提下，由中央政府在澳門設立專門機構作為過渡機構，依據澳門《維護國家安全法》，負責案件的偵查(偵查終結，進入澳門之公訴和裁判程序)，在條件成熟之情形下，逐漸將此項職能移交至澳門特別行政區有關機關。

需要特別強調的是，國家安全關乎全體人民的福祉。在維護國家安全各運作機制中，必須明確中央和地方主次關係，保障中央政府對國家安全的絕對領導

權。各運作機制必須在中央的領導下，做到統一指揮、協調運作，保障和不斷提升整體工作實力。

### （三）關注港澳民生、促進港澳發展

任何法律的實施沒有民眾的廣泛參與和堅定支援是實現不了預期目標的。圍繞港澳民生，支持港澳發展是“一國兩制”下，維護國家安全取得預期目的之關鍵舉措之一。因為，惟有此，才能確保港澳居民實實在在地享受到祖國大家庭給予的關懷和依託，從而加快港澳居民融入祖國大家庭之步伐，做到團結一致、共謀發展，拒敵對破壞勢力與國門之外。

由於制度上的差異，港澳與內地在維護國家安全方面之分歧將長期存在。但只要以港澳居民福祉為重，關心、支持港澳長期繁榮與穩定，分歧就會漸漸消退，最終達成認識和行動的統一和協調。以澳門為例，隨着形勢的不斷發展，澳門的經濟前景和生存空間等面臨諸多問題。這些問題將是未來一個時期制約澳門繁榮穩定的重要障礙。為此建議：

第一，對澳門的現有行政區劃適當予以擴大。作為國際自由港沒有自己行政水域；作為一個省級行政區劃，55萬人口居住在29平方公里左右的三個小島上，別說搞經濟，民生都存在危機。建議將橫琴島全部劃歸澳門，利用澳門的國際影響力和優勢，在中央

政府的支持下，在澳門政府的努力下，抓住當前從國外引進高端人才的大好時機，在橫琴創辦世界第二“哈佛”。並以澳門大學為學術支撐，允許澳門在橫琴島創辦高新產業，拓寬澳門經濟成分，建構珠三角經濟的新引擎，應該成為當前拓寬澳門民生空間的重要工作。

第二，採取措施，便捷港澳居民與內地居民的自由往來，增進港澳居民對國家的認同感和歸屬感，加快港澳居民融入祖國大家庭之質量。目前，許多港澳居民居住祖國內地，特別是與之毗鄰的深圳、珠海、中山、廣州等城市，如何做好服務、密切關係應成為當地政府的一項重要任務。

第三，以澳門回歸十週年為契機，結合《澳門基本法》實施中存在的問題展開研討，探討澳門經濟社會發展的長久之計。

總之，維護國家安全是關乎人民主權、國民福祉的重大問題。“一國兩制”下維護國家安全之科學架構需要統一的法制、協調的機制和民眾的支持。修訂和完善《中華人民共和國國家安全法》並在香港、澳門實施、健全維護國家安全機制、關注港澳民生、支持港澳發展是“一國兩制”下維護國家安全之科學架構之必有內容。

### 註釋：

<sup>1</sup> 在《中華人民共和國國家安全法》以及《中華人民共和國刑法》等立法中，主權與國家政權、領土安全、國家統一並列敘述。筆者認為，這種做法有待商榷。確定的領土、人民、政府是國家人格的必然要素，與國家同時產生。國家國際人格的捍衛就是對國家構成要素即領土完整、國民利益、自治權之維護，可以歸結為人民主權的捍衛，而且人民主權是一個高度抽象的概念，所以，不宜把主權與其他具體權力相混淆。