

《維護國家安全法》立法中的若干要點回顧

李寒霖*

澳門特別行政區立法會於 2009 年 2 月 25 日通過了《維護國家安全法》法案，並經行政長官簽署、命令公佈，於 2009 年 3 月 3 日起生效。現在再回過頭來看該法所走過的立法過程，仍然有若干要點值得記取，以利於正本清源、撇除雜念。

一、《維護國家安全法》的立法過程

《維護國家安全法》的立法經歷了一個較長的時間，雖然表面上看，2008 年 12 月 19 日政府到立法會引介法案標誌着該法正式進入立法程序，但事實上，該法的立法準備工作早已經在進行當中。從法案的準備、提出到審議和最後通過，立法者始終以科學、嚴謹的態度和方法進行工作。可以說，爲了完成這項立法任務，無論是政府還是立法會，投入的時間和精力都是空前的。整個立法過程體現出如下幾個特點：

（一）立法準備工作充分

該法的立法準備期之長在特區短短的立法史上實爲僅見。早在 2000 年澳門回歸一週年的慶祝大會上，行政長官何厚鏵就提出要落實基本法第 23 條的規定，在將來適當的時候立法，以限制分裂國家的行爲，保持澳門社會穩定，打擊犯罪活動。2002 年 4 月，特區政府將該事宜列入立法規劃，2002 年 10 月 1 日，行政法務司司長陳麗敏宣佈開始草擬落實基本法第 23 條的文本，隨後，在社會各界及法律界展開了廣泛的諮詢和研究工作。自 2003 年以來，特區政府一直將立法落實基本法第 23 條的計劃列爲施政報告的重要內容之一，並有條不紊地持續進行該立法的相關準備工作。2007 年 6 月，特區政府將該立法工作納入《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》中。在多年的研究過程中，特區政府不僅比較了國際上不同國家有關維護國家安全的法律，而且研究了過去幾年澳門社會各界人士的相關意見和建議，並根據澳門實際情況和法律制度對於如何立法進行了深入的論證。至 2008 年底，立法準備工作完成，在廣納民意的基礎上提出了法案。

（二）立法諮詢程序完備

2008 年 10 月 22 日，行政長官專門舉行新聞發佈會，正式宣佈展開“國安法草案”的公開諮詢。隨後，政府先後舉辦了 6 場介紹及諮詢會，政府還應各社團的邀請派出代表參加了 19 場座談會、講解會和諮詢會，深入地向社會各界解釋“國安法草案”條文、回答疑問，聽取社會各界的意見和建議，探討如何進一步完善草案。

在諮詢期內，特區政府印製了“國安法草案”諮詢文件的中葡文版本，並上載於政府設立的專題網頁。至諮詢期結束共派發諮詢文本 12,036 份，公眾從網上下載的諮詢文本共 1,970 份，而專題網頁的點擊率爲 6,594 次。

爲了推動市民參與諮詢和解答疑問，政府在報紙、電視、電台刊登和播出廣告 583 次，在電台和電視台播出 5 個專題節目，在報紙上發表 5 篇說明性文章。

社會各界和廣大市民廣泛地參與了“國安法草案”的諮詢。在共 25 場的介紹諮詢活動中，出席人數共 6,020 人，參與的社團有 456 個，發言人數 234 人次，而就“國安法草案”提出意見和建議的人士和團體包括：人大代表、政協委員、立法會議員、市民、公務人員、工商團體、勞工團體、專業團體、街坊組織、宗教組織、教育青年界、文化體育界等，尤其是法律界、傳媒界和學術界對“國安法草案”給予了更多的關注。當中，律師、傳媒團體除參加相關諮詢活動外，還舉辦了業內專場會議對草案內容進行深入討論；高等院校中由校方主持或由學生會發起舉辦了多種形式的研討會、辯論會，充分交流各種意見；各學術團體，尤其是法學團體亦從專業評論、普法宣傳、比較研究等多層次、多方式參與諮詢，而相關專業的教授學者更發揮其學術專長，對“國安法草案”條文作出專業分析並提供意見。

在“國安法草案”諮詢期內，特區政府透過各種渠道和途徑，包括郵寄、傳真、電郵、各場諮詢會，以及本地報章所收到的意見共 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

* 澳門特別行政區立法會顧問

份個人意見中，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%)；在 127 份的團體意見中，贊成立法的有 123 份(佔 96.85%)，反對的有 3 份(佔 2.36%)，未表達傾向性意見的有 1 份(佔 0.79%)。在上述意見書中，大多數同時對“國安法草案”提出了修改意見和建議。

數據分析顯示，社會各界對維護國家安全的立法工作的主流意見是贊成和支持的，這證明了本法的立法擁有雄厚的民意基礎，獲得了令人滿意的結果，這固然十分重要，但同樣重要的是，本法立法諮詢的過程亦充分體現了立法公開、尊重民意的民主精神。

(三) 法案審議工作認真而富有實效

法案提到立法會之後，除了常規的立法會全體會議外，負責法案細則性審議的立法會第二常設委員會先後 6 次召集委員會會議，並請政府列席了數次會議，同時也召開了數次技術會議，對法案從立法政策和立法技術進行了全面的深入探討和研究。在此基礎上，第二常設委員會的議員與政府代表之間反覆交換意見，最終達成了共識，對法案的最初文本進行了若干修訂，從而使法案得到了完善。

二、維護國家安全法的立法正當性

任何立法均離不開正當性理由作為支持依據，就本澳制定維護國家安全法而言，這一正當性必須置於首要位置加以強調，概括而言，主要包括以下方面：

(一) 憲法性法律規定的依據及要求

基本法第 23 條關於澳門特別行政區應自行立法禁止危害國家安全的行為的規定具有雙重性質。一方面，這一規定包涵一項立法授權。從嚴格意義上，維護國家安全的立法並非屬地方性事務，本不是地方權限所能涵蓋，而應由中央統一掌管。基本法第 23 條作出此項授權，既體現了中央對於澳門特別行政區的充分信任，客觀上也顧及到，由於法律制度與概念的差別，全國性的相關法律規定直接適用於澳門可能引起不便，因此作出該項授權，以便澳門特區可以結合本地的實際情況進行立法。另一方面，這一規定也是一項立法命令，即相關立法雖然由特區自行處理，但是，並非可以進行立法或者可以不進行立法，而是必須作出該立法行為。也就是說，就是否應該立法不存在商討空間，這體現了憲法性法律的權威性和剛性要求。

(二) 本澳法律體系自身完整性的要求

本澳於 1995 年 11 月制定了《刑法典》，在該法典中並未規定危害國家安全犯罪，之所以如此，是因為 1995 年的《刑法典》為過渡期法律本地化的立法之一，將在 1999 年澳門回歸後繼續適用，而在當時澳葡

政權管治澳門的情況下，要維護國家安全也只能是葡萄牙的國家安全，而葡萄牙的國家安全概念並不同於中華人民共和國的國家安全概念，因此，即使在 1995 年的《刑法典》中規定妨害國家安全罪，相關的規定也實際上不可能具有逾越 1999 年 12 月 19 日的效力，為此，在 1995 年的《刑法典》中並未規定危害國家安全犯罪。當時的澳葡立法者為了在澳門維護葡萄牙的國家安全，繼續延用葡萄牙 1886 年《刑法典》中關於妨害國家安全犯罪的規定，在宣佈廢止原適用於澳門的葡萄牙 1886 年《刑法典》的同時，亦宣佈維持該法律中規定妨害國家安全罪的條款繼續有效，直至 1999 年 12 月 19 日，以此方式在澳門維護自 1995 年的《刑法典》生效日至澳門回歸一刻這一時間段的葡萄牙國家安全。

因此可以說，1995 年的《刑法典》自其誕生時起，就在維護國家安全的規定方面留有空白，等待 1999 年 12 月 19 日以後的立法者予以填補。從立法技術上說，這是一項必須完成的工作，如果不完成該填補工作，至少在刑法體系的完整性上，因為缺少了重要的一環而有所欠缺，因此而使《刑法典》成為一部殘缺不全的法律——事實上自回歸以來，現行《刑法典》以及整個刑法體系確實由於缺少關於危害國家安全罪的規定而處於殘缺不全的狀態¹，這一問題必須得到解決。

(三) 法治原則的要求

法治原則的一個核心內容就是，法無明文規定不為罪，法無明文規定不處罰。自澳門回歸以來，確實未曾發生過危害國家安全的行為。但實際上，按照法治原則的要求，在本澳尚未以法律規定甚麼行為屬危害國家安全行為並給予甚麼處罰之前，即使過去確曾發生過、或者將來發生某種實質上危害國家安全的事實，也不可能被作為犯罪並給予處罰。無論如何，存在發生危害國家安全的行為的可能性。從立法前瞻的角度出發，必須防患於未然，否則，一旦確實發生了該類行為，僅僅因為尚無法律規定就會導致無法給予處罰。

此外，法治原則還有另外一層含意，透過法律明文規定犯罪與刑罰，意圖並不僅僅在於處罰所實際發生的行為(特殊預防)，而且在於明示公眾不能作出的行為，從而起到刑法的正面引導作用(一般預防)。而無論是基於哪一方面的考慮，都要求立法規定和處罰危害國家安全的行為。

(四) 國際法文書與外國立法實例的參考價值

立法維護國家安全並非中華人民共和國澳門特別行政區所獨創，從世界範圍來看，不論是國際法還是其他國家的國內法均有相應的體現。

在國際法層面，確立了國家安全或公共秩序優先的原則。國家的存在是公民權利存在的前提。公民必定是國家的公民、社會的公民，其權利的保障和實現

不能不來自其所隸屬的國家與社會。爲此，專爲保障公民權利的聯合國《公民權利和政治權利國際公約》也必然將承擔公約義務的主體設定爲國家，規定“本公約每一締約國承擔尊重和保證在其領土內和受其管轄的一切個人享有本公約所承認的權利。”² 這本身就說明，只有保證了國家的安定和有效管治，個人權利的實現才有可能。沿着這一邏輯，該公約從實質上確立了國家安全優先的最高原則。這首先體現在，該公約在處理國家安全與公約義務之間的關係問題上，將“國家的生命”置於首要的地位，規定當國家的生命受到威脅時，締約國除了不能克減生命權等核心權利之外，可以克減其所承擔的公約義務。³ 其次，公約強調公民基本權利不可侵犯，但當出於國家安全目的考慮時，公民權利和自由亦得受到限制，比如宗教和信仰自由⁴、表達意見的自由⁵、和平集會的權利⁶、結社的自由⁷。這表明，公約在公民權利和自由與國家安全發生衝突的極端情況下選擇了國家安全作爲其優先考慮的價值。

在國內法層面，世界各國立法維護國家安全已經成爲通行的作法。一般而言，各國均以將危害國家安全的行爲規定爲犯罪並給予處罰的方式來達到維護國家安全的目的。僅以與本澳同屬大陸法系的幾個主要國家爲例，如德國、法國、葡萄牙、西班牙、意大利等國，均爲同樣情形。在這些國家的立法中，均不同程度、不同角度地存在諸如叛國、分裂國家、顛覆政府、煽動叛亂、竊取國家機密等危害國家安全罪的核心內容，只不過基於各自立法邏輯與定義方式的差異，法律規定的表達方式各有不同而已。

三、維護國家安全與保護澳門居民權利和自由的關係

澳門居民享有基本法所賦予的廣泛的基本權利，這些權利被規定在憲法性法律當中，這意味着澳門是一個法治的社會同時也是一個民主的社會。那麼，如何理解維護國家安全立法與保護居民基本權利和自由之間的關係？

必須指出，國家安全利益與澳門居民的利益呈現爲統一性、一致性而非衝突性或相悖性。在基本法所秉持的“一個國家、兩種制度”的理念中，“一國”始終是不容置疑的前提，也就是說，對於“兩制”不允許作超越“一國”的解讀，這裏的“一國”就是中華人民共和國。澳門特別行政區是中華人民共和國版圖中不可分割的一部分，任何忘記或忽視“一國”，而只強調“兩制”的說法或作法都是錯誤的。在這樣的理論背景下，就形成了一種雙向的權利義務模式：對於國家而言，負有保護澳門居民的生命、財產、行動和言論自由的義務，同時也有權利要求澳門居民遵守法律、維護國家的統一和領土完整，維護國家的安全利益；對於澳門居民而言，享受國家對其權利和自

由的保護的同時也有義務自覺維護國家的整體利益。這樣一種雙向的關係使得澳門居民和國家結成一個統一的利益體：從積極方面來說，國家的整體利益或國家安全利益就意味着澳門居民的安全利益；從消極方面來說，如果國家安全利益受損，澳門居民的權利和利益亦同樣無法得到保障。因此，國家安全利益成爲澳門居民利益的前提，只有維護好前者，後者才能得到保障。爲了作到這一點，適當限縮澳門居民的權利和自由在特定的情況下就成爲必須。按照西方傳統的社會契約理論，每一個個體爲了使自身的利益得到保障，讓渡自身的一部分權利給國家處置，以此獲得國家的保護。所以，一方面國家安全利益與澳門居民的利益具有一致性，另一方面，適當限縮澳門居民的權利最終也將惠及澳門居民。雖然這種限制在極端的情況下似乎會導致維護國家安全與保護居民權利發生不一致，但是，基於以上所述，從本質上說，這兩者之間並不存在根本的利害衝突。在這個問題上，不應片面、孤立、靜止地放大和強調消極面，而無視或貶低其積極面。

四、維護國家安全立法的方法與政策選擇

(一) 以刑法保護法益的必要性

《維護國家安全法》採用刑事法律，而不是行政法律、民事法律或者任何其他法律。從根本上說，立法者選擇甚麼性質的法律去規範某類事宜，主要取決於所涉及的利益需要甚麼程度的保護。從立法選擇的先後次序來看，刑法其實並非首選。根據刑法保護的最後手段原則(Princípio de último r tio)，在以其他法律能夠提供有效保護的情況下，會盡可能以其他性質的法律加以規範，刑法是規範保護的最後一道防線，因而不會輕易採用，只有在涉及對於人類社會的存續及共同福利構成或者可能構成嚴重威脅的情況下，才應以刑法加以干預。

國家擔負着維持社會秩序、保護公民利益、促進社會全面發展的重大責任，國家被擾亂或破壞，直接的受害者是人民，因此，國家安全利益是維持社會正常運轉及基本秩序所必不可缺的前提要素，這樣一個重大的法益顯然具有刑法保護的價值，同時也絕非其他法律力所能及。因此，選擇刑法作爲維護國家安全的手段既有其必要性，也有其必然性，完全符合前述立法原則。

(二) 設定犯罪的依據

將哪些行爲設定爲危害國家安全的犯罪並給予處罰雖然要由立法者決定，但絕非立法者任意作出選擇。《維護國家安全法》設定的犯罪全部來自基本法這部憲法性法律的第23條。具體而言，所設定的犯罪爲叛國(第1條)，分裂國家(第2條)，顛覆中央人民政府(第3條)，煽動叛亂(第4條)，竊取國家機密(第5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爲(第 6 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爲(第 7 條),共七種犯罪。

換言之,法案擬設定的犯罪全部具有憲法性依據,並未擴大或縮小憲法性法律所允許規定的犯罪的範圍。

(三) 刑幅的設定

危害國家安全罪的刑罰幅度必須能反映該類犯罪的嚴重性及危害性程度,即遵循犯罪與刑罰、行爲與法律後果之間相當的立法原則。《澳門刑法典》關於刑罰幅度的規定必然成爲立法設定刑罰幅度的標準:單一犯罪的刑罰最高可處 25 年徒刑,數罪併罰或者加重處罰最高可處 30 年徒刑。考慮到危害國家安全罪的嚴重性和危害性,經比較《澳門刑法典》及其他刑事法律規定的各種犯罪的刑罰幅度,且參考其他國家或地區爲危害國家安全罪所設定的刑罰幅度,可以認爲,危害國家安全罪是危害性極爲嚴重的犯罪之一,其最高刑罰幅度可以設定爲本澳刑法爲單一犯罪所設定的最高刑罰限度,即 25 年徒刑。當然,並不是將前述全部七種犯罪的最高刑罰均設定爲 25 年徒刑,這七種犯罪儘管均危害國家安全,但是具體到每一種犯罪的危害性程度亦存在分別,只是對於其中危害極爲嚴重的犯罪設定爲處最高 25 年徒刑,而對於危害程度相對不是那麼嚴重的犯罪則設定相對較低的最高刑罰限度。至於每一犯罪的最低刑罰幅度,同樣根據犯罪危害性程度設定輕重不同的刑罰。以這樣的邏輯構成一個合理的、均衡的內部刑罰體系。

該法案最初文本第 1 條、第 2 條、第 3 條鑒於所規定的均爲最爲嚴重的危害國家安全犯罪,因此將各條的最高刑罰幅度設定爲 25 年徒刑,最低刑罰幅度則爲 15 年徒刑。對於該最低刑罰,在立法會第二常設委員會的討論中認爲,經比較其他國家與地區就同樣犯罪所規定的刑罰幅度,並考慮與本澳刑法所規定的其他的犯罪的刑幅之間相互協調,從刑事政策的角度適宜適當降低該最低刑罰幅度。而且,從刑法適用的角度來說,法案最初所建議的 15-25 年刑罰幅度留給法官的選擇餘地較窄,不利於根據不同的情節而科處輕重有別的刑罰,因此,應當拉大刑罰上限與下限的差距。由於上限的 25 年徒刑已經達至《刑法典》爲單一犯罪所規定的刑罰的上限,不能再提高,因此,惟一的方法就是降低下限的 15 年徒刑,基於這些考慮,委員會認爲可以將該刑罰下限降低至 10 年徒刑,這一意見獲得政府的接納,並在法案替代文本中得到體現。

(四) 預備犯的設定

該法案關於預備犯的規定成爲委員會討論的焦點問題,有觀點對該規定提出質疑,認爲:法案未規定何爲預備行爲,也未具體列出預備行爲的要件,加之從根本上說,預備行爲所涉及犯罪的本身規定不明

確,因此導致預備行爲的界線不夠清晰、犯罪範圍擴大。政府對這一質疑的回覆是:

1. 在維護國家安全方面,回歸前原適用於澳門的葡萄牙 1886 年《刑法典》第 172 條規定,所有違反國家(葡萄牙)外部或內部安全的預備行爲可科處 2-8 年徒刑,而現行《澳門刑法典》第 305 條亦對“妨害本地區罪”的預備行爲予以懲處。危害國家安全犯罪是嚴重犯罪,大多數國家對危害國家安全犯罪一般處罰陰謀犯,即在組織、策劃、預謀階段就懲處,因此應當維持對預備行爲的規定。

2. 從立法技術而言,預備行爲可以分爲“從屬預備罪”和“獨立預備罪”兩種模式。《澳門刑法典》第 261 條對偽造貨幣等犯罪的預備行爲採用了獨立預備罪的模式。由於危害國家安全的犯罪手法具有多樣性,其預備行爲也就難以盡數列舉,本澳無論是過去、現時(“妨害本地區罪”),均採用從屬預備的立法模式。

3. 行爲人作出實行行爲之前的行爲屬於預備行爲,但並非犯罪未遂。預備行爲分主觀方面和客觀方面,主觀方面即是行爲人的主觀犯意,決定實施危害國家安全的行爲,客觀方面,在行爲人實行危害國家安全行爲之前,要作出一些準備,即所謂的預備行爲。行爲人單獨作出某些預備行爲,可能並不構成犯罪。只有證明行爲人所作出的每一個單一行爲(在其作出實行行爲前)均從屬於其犯罪目的,是爲了達到其犯罪目的而去作出,是爲了逐步去實現其犯罪意圖,才能對預備行爲加以處罰。至於預備犯的尺度問題,要以每一個具體個案爲依據,由法官以證據加以判定。但無論如何,始終都要結合主觀犯意來分析行爲,主觀犯意貫穿整個犯罪行爲的過程,同時亦要以證據加以證明。只有證明預備行爲成立,才能加以處罰,否則就不能處罰。因此,關於預備行爲的規定並不易被濫用。⁸

本文認爲,應該從三個方面對該問題作出考慮:①該法案對某些犯罪的預備行爲規定處罰是否適宜;②法案對某些犯罪的預備行爲規定處罰是否科學;③法案所採用的立法模式是否可行。

傳統刑法理論認爲,預備行爲是爲了便利於實施犯罪或者爲了實施犯罪而作出準備的外部行爲,但尚未開始實施犯罪。⁹ 儘管在理論上存有各種不同見解,但就其基本內容而言,還是相當確定的,即預備行爲就是爲實施犯罪準備工具和創造條件,例如準備犯罪工具、偵查擬實施犯罪的現場、制定犯罪計劃,包括預定犯罪路線、犯罪時間、地點、場合,採用何種手段,如果在多人共同犯罪的情況下如何分工、配合,犯罪實施完畢後如何製造假現場以掩蓋真相,如何撤退,如何處理贓款、贓物等。

從概念上說,預備行爲相對於實行行爲¹⁰並與之相區別,兩者分屬於不同的階段。相對於實行行爲所具有的可罰性而言,預備行爲一般並不具有可罰性,只有在法律規定的例外情況下才予以處罰。¹¹ 因此,

理論上區分了兩種不同的情況：一種是所謂的真正預備行爲(*realmente actos preparatorios*)，另一種是由於情節極端嚴重而被視爲犯罪的預備行爲。在後一種情況下，預備行爲已經脫離了普通意義而被賦予了刑罰意義。值得強調的是，這一過程必須透過立法程序來完成。而立法者在決定是否對某一預備行爲施加刑罰的時候，必須考慮的因素就是該行爲本身是否具有危害性、所危害的範圍是否廣泛、情節是否極端嚴重，而且只有相關犯罪本身的嚴重程度極高、危害範圍廣泛的情況下，其預備行爲才有更大的可能性被立法者刑罰化。因此，對預備行爲規定處罰的情況僅限於某些特定的犯罪。從《澳門刑法典》的現行規定來看，被刑罰化的預備行爲包括：偽造貨幣、債權證券及印花票證罪中的數種犯罪；偽造壓印、砵碼及相類物件罪中的數種犯罪；公共危險罪中的數種犯罪；恐怖組織罪；妨害政治、經濟及社會制度罪中的數種犯罪等。這些犯罪要麼是嚴重擾亂社會整體秩序，要麼是嚴重威脅社會的整體安寧與大眾的和平生活狀態，無不具有極爲嚴重的情節。將危害國家安全罪與這些犯罪相比較，其嚴重性程度有過之而無不及，顯然同樣值得將其預備行爲賦予刑罰後果。

從比較法的角度來看，許多國家的刑事立法也對危害國家安全罪的預備行爲加以處罰。《維護國家安全法》法案的宗旨在於維護國家安全，基於國家安全利益的考慮，對叛國、分裂國家和顛覆中央人民政府三項犯罪的預備行爲設定刑罰，這與其他國家或地區的立法選擇並無二致，而且，相對於其他的立法例，本法案規定給予處罰的預備行爲範圍並不爲寬。

因此，立法處罰危害國家安全罪的預備行爲是適當的。

就處罰預備行爲的規定的科學性而言，主要涉及兩個方面：一方面是關於預備行爲在刑法當中的規範體例，另一方面是預備行爲的規範結構方式。

關於上述第一方面，目前世界上規範預備行爲的體例主要有四種：一是在刑法總則中概括性規定，即在總則中對於是否處罰預備行爲以及如何處罰作原則性規定；二是在刑法分則中特別規定，即在總則中不

作一般性規定，只在刑法分則中在某犯罪的基本罪狀描述後規定對該罪的預備行爲予以處罰；三是既在刑法總則中對預備行爲作一般性規定，也在分則中對某些犯罪的預備行爲如何處罰作出規定；四是規定獨立犯罪，即在刑法總則與分則都不規定處罰預備行爲，而實際上將某些嚴重的犯罪預備行爲規定爲獨立的犯罪予以處罰。《澳門刑法典》所採用的是上述第三種立法體例。相比較而言，這種體例更能較爲全面地顧及到預備行爲的複雜情況。

關於上述第二個方面，預備行爲的規範結構方式有兩種：一種是所謂的獨立預備犯，這種規範方式將某犯罪的預備行爲作爲獨立的罪狀而設定與通常犯罪同樣完備的構成要素，即該預備行爲本身就成爲獨立的犯罪而受到處罰，比如《澳門刑法典》第 261 條、第 266 條所規定的預備犯等。另一種是所謂的從屬性預備行爲，這種規範方式並不詳細描述預備行爲的構成要素，而是“借用”其所附屬的犯罪的基本特徵，在這種情況下，“本罪”如何構成犯罪直接影響其所從屬的預備行爲如何構成須受處罰的行爲。

這兩種規範結構方式究竟採用哪一種，很大程度上要視乎相關的犯罪是屬於單一形式還是複合形式，單一形式的犯罪情節相對簡單，客觀表現形式具有可抽象歸類性，比如偽造貨幣等犯罪，其預備行爲可以被概括爲相對一致的行爲。因此，立法者有可能將該同類的行爲概括爲一個罪狀而規定處罰。而複合形式的犯罪則不同，往往所表現的形式具有多樣性、複雜性，由此導致不可能抽象概括出該類犯罪的統一罪狀，比如妨害本地政治、經濟及社會制度罪，所採用的手段可能有多種多樣，在這種情況下，相關的預備行爲就只能依附於該犯罪本身的構成要素，即只表明處罰該預備行爲，但並不更爲具體地描述其特徵。

危害國家安全犯罪就屬於上述後一種情形，基於客觀表現形式的複雜性，無法統一概括出一個相對獨立的罪狀，因而只能採用從屬性規範結構，但這並不表明其規定不夠科學，恰恰相反，這是一種應付複雜情況的科學方法。

註釋：

¹ 法律空白的填補方式可以有多種，就維護國家安全的刑事立法而言，可以直接於《刑法典》中填補，也可以透過單行法律來填補。最終，本法案的提案人選擇了後一方式，在立法技術上並無不妥。

² 《公民權利和政治權利國際公約》第 2 條第 1 款。

³ 《公民權利和政治權利國際公約》第 4 條第 1 款。

⁴ 《公民權利和政治權利國際公約》第 18 條第 3 款。

⁵ 《公民權利和政治權利國際公約》第 19 條第 2 款及第 3 款(乙)。

⁶ 《公民權利和政治權利國際公約》第 21 條。

⁷ 《公民權利和政治權利國際公約》第 22 條第 2 款。

⁸ 見立法會第二常設委員會第 1/III/2009 號意見書。

⁹ Teresa Pizarro Beleza (1985). *Direito Penal*. AAFDL. 380.

¹⁰ 《澳門刑法典》第 21 條第 2 款規定，“下列行為為實行行為：a) 符合一罪狀之構成要素之行為；b) 可適當產生符合罪狀之結果之行為；或 c) 某些行為，除非屬不可預見之情節，根據一般經驗，在性質上使人相信在該等行為後將作出以上兩項所指之行為。”

¹¹ 見《澳門刑法典》第 20 條之規定。