

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

許 昌*

2017年4月15日，是實行“一國兩制”的澳門特別行政區首次和國內其他地區一道，通過舉辦國家安全日紀念活動，來進一步加深對維護國家安全重要性的認識，探討落實在澳門特殊條件下維護國家安全體制機制建設工作的必要性和可行辦法，因而具有重大理論和現實意義。

一、總體國家安全觀的內容及理解

總體國家安全觀是2014年4月15日習近平主席主持中央國家安全委員會第一次會議並講話中首次提出的，是積極面對國內和國際形勢的深刻、複雜、廣泛變化，分析部署實現中華民族偉大復興關鍵階段和重要戰略機遇期的任務，勇於承受發展中大國面臨的各種矛盾、風險、壓力和挑戰，在中國傳統國家安全戰略思想特別是新中國國家安全戰略思想的基礎之上的理論和實踐創新，體現了當代中國國家治理體系和治理能力現代化的戰略智慧和使命擔當。對於鞏固執政黨的領導地位，堅持中國特色社會主義道路，有顯著的重要意義。

總體國家安全觀不再如傳統的國家安全概念局限於領土完整和國家統一等形而上的概念，其涵蓋的領域具有完整性和開放性，既包括政治安全、國土安全、軍事安全等傳統安全領域，也包括經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、網絡安全、生態安全、資源安全、核安全和海外利益安全等非傳統安全領域，並將伴隨時代進步而不斷豐富其內涵、拓展其外

延，甚至不容忽視外太空、深海和極地安全等，不僅涉及一國的安全，而且涉及國際安全合作以保衛全人類的利益。

理解總體國家安全觀，要把握五大要素和五對關係。所謂五大要素：一是以人民安全為宗旨，堅持以人為本，國家安全一切為了人民、依靠人民，奠定群眾基礎；二是以政治安全為根本，堅持中共領導和中國特色社會主義制度不動搖，以制度安全和政權安全作為國家安全的根本保證；三是以經濟安全為基礎，確保國家經濟發展不受侵害，提高國家經濟實力，促進經濟持續穩定健康發展，為國家安全提供堅實物質基礎；四是以軍事、文化和社會安全為保障，將國防硬實力和思想軟實力結合起來，強基固本，遵循規律，解決好威脅社會穩定的各類問題；五是以促進國際安全為依託，始終不渝走和平發展道路，推動建設持久和平、共同繁榮的和諧世界。所謂五對關係：就是既重視外部安全，又重視內部安全；既重視國土安全，又重視國民安全；既重視傳統安全，又重視非傳統安全；既重視發展問題，又重視安全問題；既重視自身安全，又重視共同安全。¹ 強調這五對對立統一關係是彼此聯繫、相互影響，相互依賴並相互轉化，是密不可分的有機統一體，構成國家安全整體不可分割的系統理念和制度體系。

澳門特別行政區作為“一國兩制”前提下直屬於中央政府的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，國家對澳門恢復行使主權，就意味着對澳門事務擁有和對整個中國領域範圍內的一切人和事同樣的排他性的獨立管轄

* 澳門理工學院一國兩制研究中心教授

權，同時也意味着澳門也必須承擔維護國家安全的相應義務，這是毋庸置疑的。

二、維護國家安全是港澳特區政府和港澳居民的義務責任

《中華人民共和國國家安全法》(2015)第 11 條規定：“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、企業事業單位和其他社會組織，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。”第 40 條又規定：“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。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。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

如何理解這兩個條文？筆者初步嘗試做以下詮釋：首先，這兩個條款的行文內容，突出強調了在維護國家安全的義務責任方面，香港、澳門兩個特別行政區作為國家的地方組成部分和內地其他地方各級權力機關和政府一樣承擔相應責任，港澳同胞作為中國公民也和內地人民一樣肩負相應義務，在維護國家主權、安全和發展利益的“一國”原則問題上不具例外性。其次，在“一國兩制”前提下和基本法規定的法律適用制度框架內，《國家安全法》截止目前尚未作為列入基本法附件三的全國性法律而在港澳兩地加以適用，內地制定的用以調整國家安全事務的法律法規尚不具備條件直接或間接在港澳地域範圍內加以實施，但這並不意味着該等法律完全不會由於屬人管轄的關係而對港澳居民的特定行為加以適用，港澳居民並無脫離國家安全事務管理的“法外特權”，倘若違法犯罪也必然招致依法追究。再次，香港、澳門兩個特別行政區在不適用全國性維護國家安全的法律規範的現實情況下，行政、立法和司法機關依法都有義務和責任通過建立、完善和實施自身法律規範和制度體系來保障國家安全，不能任由外國把當地作為

顛覆國家根本制度、宣傳西化、分裂中國的橋頭堡和前沿陣地，更不能縱容和漠視“台獨”、“港獨”等損害國家統一和安全的活動蔓延生事，必須依法有所作為、堅決打擊。

其實，維護國家安全的任務使命，並非《國家安全法》首次加以強調，而是現行憲法明確加以規定的神聖職責。筆者在此特別希望提及憲法規定公民對國家承擔法定義務的 6 個條文：《中華人民共和國憲法》第 52 條規定：“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。”第 53 條規定：“中華人民共和國公民必須遵守憲法和法律，保守國家秘密，愛護公共財產，遵守勞動紀律，遵守公共秩序，尊重社會公德。”第 54 條規定：“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。”第 55 條規定：“保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。依照法律服兵役和參加民兵組織是中華人民共和國公民的光榮義務。”第 56 條規定：“中華人民共和國公民有依照法律納稅的義務。”還有第 51 條的規定：“中華人民共和國公民在行使自由和權利的時候，不得損害國家的、社會的、集體的利益和其他公民的合法的自由和權利。”

當前國家專門闡發憲法和基本法共同構成香港、澳門實行“一國兩制”的憲政基礎的道理，說明憲法在香港和澳門特別行政區完全生效並根據特定規則在港澳加以適用的規則，落實到港澳同胞身上就要求其對國家履行憲法確立的上述公民義務，《香港基本法》和《澳門基本法》第三章有關港澳居民和在港澳的其他人“有遵守香港(澳門)特別行政區實行的法律的義務”理所當然地應包含上述憲法義務。當然，根據“一國兩制”方針和基本法第 11 條，香港和澳門實行的保障居民基本權利和自由的制度以及有關政策，皆以基本法的規定為依據，這使得上述憲法義務的履行內容和方式可能與內地其他地區有所不同，如港澳地方稅制完全無須上繳中央，港澳居民兵役動員和登記程序制度尚不明確等，但這並不妨礙港澳同胞承擔和履行上述公民義務的正當性和合理性，過往宣傳和作法上存在的偏頗和誤解應當予以糾正和重新闡釋。

三、澳門特區建立和完善維護國家安全體制和機制的工作任重道遠

2009年，澳門特別行政區率先完成旨在落實《澳門基本法》第23條規定的《維護國家安全法》制定工作，針對懲治叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央政府、竊取國家機密的犯罪以及為着上述目的而與外國政治性組織和團體建立聯繫的犯罪確立了相關刑事規範。這是澳門特別行政區落實《澳門基本法》完成相關任務的重大舉措，顯示了澳門特別行政區履行對國家承擔的維護國家安全義務責任的積極態度，值得高度肯定。

但與此同時也必須看到，維護國家安全的工作是一項綜合系統的工程，是集各項安全政策的制定和實施、日常交易處理和防範、突發緊急事件的內外應對和交涉，立法和司法程序的有效準備和展開等為一體的公共權力的統一運用，並非簡單制定一部法律即算大功告成的。澳門特別行政區落實維護國家安全的體制機制建設，距離習近平主席所宣導的總體國家安全觀的要求還具有相當的距離，例如，澳門博彩業的一業獨大在很大程度上制約和局限着澳門經濟的持續健康發展，並影響和威脅着澳門的經濟安全和社會穩

定，特區政府有必要下大力加強對博彩經營體制的法律監管，制定適當的行業准入條件以確保這一關係國際民生的行業規模受控並盡可能消除對周邊地區的負面影響。再如，徒法不能自行，澳門目前尚不具備維護國家安全的全面執法機制和執法隊伍，本地警方從維護社會治安角度所展開的工作卓有成效但覆蓋面不足，一些重大敏感問題尚未觸及處理，特別是《維護國家安全法》中只規定相關犯罪的處罰，並未涉及相關行為尚未構成犯罪時的行政防範及其處理，只把處罰的行為嚴格限定在《澳門基本法》第23條明確提及的犯罪構成，而對其他相同性質的違法犯罪仍然處於無法可依狀態，這些都需要從澳門實際出發，盡快研究探討通過加快立法和行政措施來加以補救和完善。

澳門特別行政區相較於鄰近的香港，執政團隊全部由愛國者組成，廣大居民的愛國愛澳傳統深厚，深層次的社會矛盾和問題尚處於可控狀態。利用這樣相對較為穩定的優勢條件，居安思危，未雨綢繆，率先探索和走出在“一國兩制”條件下香港和澳門兩個特別行政區維護國家安全的創新實踐，亦應算是特別行政區對國家的必要承擔和貢獻。

註釋：

¹ 《總體國家安全觀干部讀本》編委會編：《總體國家安全觀干部讀本》，北京：人民出版社，2016年。

² 此處及下文所引《中華人民共和國國家安全法》和《中華人民共和國憲法》的條文均源自中央人民政府網站法律庫。