

〔編者按〕因應防疫抗疫的安排，澳門理工學院“一國兩制”研究中心特別策劃製作了“基本法線上講堂”，由研究中心許昌教授、李燕萍副教授、謝四德講師共同講授，陳慧丹講師主持，其他同事配合支持。講堂內容緊貼時事熱門話題，發揮《澳門基本法》對澳門政治、經濟和社會等領域引導和規範的功能，幫助澳門居民進一步認識和理解《澳門基本法》的豐富內涵，增長法律知識，感受法治精神。為進一步推廣傳播，本刊編輯部特將網課內容整理刊出，以饗讀者。本文是第二講，由許昌教授主講，庄真真、何曼盈講師紀錄編輯。

防疫也涉及衛護國家安全

問：澳門特區已於2009年制定完成了《維護國家安全法》，落實了《澳門基本法》第23條的規定，您覺得這是否意味着這項工作已經完成了？

答：謝謝主持人。今天我們談談有關《澳門基本法》第23條立法的問題，即關於在港澳特區維護國家安全的問題。港澳兩部基本法體例和內容相同地都各自規定了一個第23條，從兩個條文字面上看，除了“澳門”與“香港”名稱的變動以外，其他規定都是完全一致的，即“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。”該條規定既反映了國家就港澳特區分別自行完成相關立法的授權，又為港澳特區規定了完成相關立法的明確義務和責任，旨在嚴厲打擊和積極防範叛國、分裂國家、顛覆和內亂、侵犯國家秘密和破壞憲制秩序的間諜、恐怖暴力和內外勾結侵害國家安全等犯罪行為和活動，建立在港澳特區維護國家安全的各項法律制度和實施機制。

就其本質而言，維護國家安全屬於中央的事權範疇，需要以國家名義、運用國家的權力來完成國家的職能。因為凡涉及國家的主權權益、領土完整和發展利益的事項，定有必要由國家中央政府動員一切國家力量來維護和捍衛，惟因考慮到港澳兩個特區實行“一國兩制”的特殊制度安排，即在意識形態、管理體制和制度規範方面實施與內地不同的制度和政策並長期保持高度自治的特殊背景，所以專門在兩部基本法中作出上述特別的立法授權並明確港澳兩個特區的憲制義務和責任，這顯示了國家對特區高度信任和明確指令，特區理應通過積極有效的履職行為迅速完成該項工作。事實上，香港特區受制於各方政治勢力的較量，該項工作曾被長期擱置並引發嚴重後果，最終導致嚴重打破“一國兩制”政治共識、侵害觸動國家安全底線的社會動亂，這是非常令人遺憾的結果。而澳門特區早在2009年即制定了《維護國家安全法》，規定了懲處叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密等犯罪的刑事規範，較好地發揮了威懾和防範的功能；2018年以來，澳門特區又進一步完善了《司法組織綱要法》、國安機構組織法和電子信息規範法以及涉國安案件偵查程序等一系列法律制度，設立了澳門特區維護國家安全委員會和隸屬司法警察局的專責辦案機構，規定了由中國籍司法官審辦涉國安案件的專項制度。

儘管尚未聞聽在當地發生過涉及國安性質的具體案例，但澳門特區未雨綢繆地展開相關制度建設無疑發揮了積極的影響，較好地履行了國家授權中所確定的憲制義務。但這是否意味着相關工作已大功告成？我認為考慮到維護國家安全的工作始終在路上並無止境，有必要從更全面、更廣泛的觀點來分析和解答此項問題。特別是2015年全國人大制定了《國家安全法》，確立國家整體安全觀和全面維護國家安全的制度體系，澳門特區亦有必要根據不斷變化的國際國內形勢需求，從澳門社會實際出發繼續探索和完善的有澳門特色的維護國家安全的防控機制和實施辦法。

問：我們究竟該如何理解“國家安全”呢？

答：國家安全是確保國家的正常秩序和整體安寧不受妨害、不受侵害的必須狀態。國家安全不僅關乎全體國民的生活福祉，而且維繫民族生存和整體與長遠利益，說起來似乎遙遠而又抽象得形而上學，但實際上與大家的日常生活密切相關。因為國家的整體和長遠利益、國家民族的存亡安寧、國家的領土安全和制度安全都需要通過每個社會成員各種各樣的具體行動來加以維護。

讓我們因循整體國家安全觀的視角看待和分析當今中國面臨的世界格局，必定會拓寬、加深我們對這一問題的更多認識。現今時代，伴隨着科學技術的進步和國家管控能力所及領域的擴大延展，原本基於國家地域範圍而形成的傳統管轄觀念被根本改變，人們不再拘泥於傳統地奠定在國家領土管轄基礎上分割形成的對內安全和對外安全的概念體系，突破了國家安全和國際安全的傳統界限。國家安全的概念突破了政治安全的範疇，並從政治安全的範疇轉化為經濟、社會、文化等各個領域的安全範疇。國家安全既包括了政治安全、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，甚至還擴展其外延到生物安全、太空安全、深海和極地安全等等，涉及的範圍空前廣泛，覆蓋了國計民生的各個領域範疇。因此，在日常生活中我們也可能遇到一些涉及到國家安全的具體問題。

問：謝謝您為我們詳細地介紹了總體國家安全觀的豐富內涵，請問可否為我們舉一些日常生活中一般市民可能會遇到的國家安全的事例嗎？

答：事實上，國家安全與一般市民的日常生活也是息息相關的。大家可能都聽說過“蝴蝶效應”：亞馬遜叢林內的一隻蝴蝶振動翅膀，引發一群蝴蝶的共振，帶來叢林動植物的各異變動，繼而形成該流域的氣候變化並影響到大西洋乃至太平洋洋流的強度和方向，最終導致地球生態環境變遷的連鎖效應。這次疫情的進程恰正印證了這種說法。

原本在自然界中產生並存留的新冠病毒，2019年12月在中國武漢現身，並在當地有限的人群中出現了爆發性感染，迅猛擴散的傳染性病毒肆虐在短短幾個月內引發出震驚全球的公共衛生危機。瘟疫首先威脅了武漢局部地區少數感染者的生命安全，但隨着人際傳播迅速在2020年2月初擴散到中國的其他地區，並進而在亞洲鄰國乃至歐美和全球其他地區陸續發現蹤影。由於迄今為止人類對

於該病毒的性狀和傳播機理仍所知有限，治療和控制感染的力量不足，故必須承認該病毒已經並正在構成對當今人類社會的一場災難。應對這一突發公共安全的重大事件，不可避免地帶來相關國家人力物力的巨大耗費，而且對全球政治、經濟和社會格局構成巨大的挑戰。這表現為：一是瘟疫對不特定多數公眾的生命和健康造成嚴重損失和威脅。迄今為止，全世界已有180多個國家的335萬人受感染發病肺炎並造成24萬多人死亡，幾十億人都被捲入到防疫抗疫的鬥爭中，但各國成效不一，相當多國家和地區仍然處於傳播失控狀態。中國充分發揮了舉國體制的優勢和功效，通過各種管控措施成功控制疫情，雖然付出了數千人病亡、數萬人染病的慘痛代價，但總體上達到了全面控制疫情傳播，“外防輸入、內防擴散”的工作目標。二是經濟安全秩序被全盤擾亂，瘟疫帶來了廣泛的社會恐慌，不同程度上導致許多國家的普遍性停工停產，全球化產業生產分工鏈和市場供應鏈在相當程度上和一定時間內被打斷，使得全世界各國都面臨勞動力就業困難、企業資金鏈中斷和市場萎縮等諸多困難，民航、航運和人口跨境流動的限制直接給旅遊業和零售服務業帶來重創，像澳門這種以博彩、旅遊為支柱產業的細微地區，離開了外來遊客和外來資金的流入，單靠本地居民的自身消費不足以支撐地區經濟，一下子陷入了完全依賴財政儲備補貼居民生活的困頓狀態。這種從未有過的壓力測試顯示出的危機樣態，更進一步揭示了澳門單一產業結構，博彩業一業獨大所積累的災難性後果。三是人們慣常的正當社會安全秩序受到根本性影響，各國為防疫而不得不採取各類防範措施，如停發簽證和封閉國門拒絕外國人入境、封城、斷絕交通、居家令、禁聚令和對患者和密切接觸者實行隔離等，雖被證明對阻斷病毒傳播切實有效，但也確實影響了社會正常的生活秩序，對於個別甚至集體多數人的權利構成特殊執法限制。當然，此類限制符合《公民權利和政治權利國際公約》、《經濟、社會與文化權利的國際公約》有關規制對基本人權的法定限制必須以實現維護公共安全、國家安全、公共衛生、公共道德和維護他人的權利所必須為限制的國際法準則。話說至此，大家必定會注意到，以上內容在本質上仍然局限於公共安全、經濟安全和社會安全的特定範疇。他們與相關各國特別是中國的國家安全有何必然聯繫嗎？答案是肯定的。這表現在：一是在我們面對瘟疫異常兇猛的向人類偷襲做頑強抗擊的過程中，我們必須具備預見其可能導致人類巨大犧牲、導致民族國家亡國滅種的危機意識，把防疫工作當做一場對敵決戰的戰爭來進行，認識到其對國家安全威脅的本質。二是在應對人類災難的緊急關頭，各國出於自身利益的考慮，難免出現為掩飾自身政策失誤而指責他方，採取一些違背國際道義、傷害他國利益的非法措施。如美國政府囿於自身社會的特點和官僚體制應對乏術的困境，竟然採取向外甩鍋的方式推諉卸責，捏造謠言無端指控中國拖延控制疫情的時間導致病痛擴散，甚至狂妄要求追究中國的國家責任，向中國請求高額國家賠償。這就明顯對中國的聲譽和利益構成直接威脅，中國必須從維護國家安全的高度來積極應對和妥善處理。三是以美國為首的西方陣營，對中國國家集權應對重大危機的有效體制和積極成效視而不見，利用這次全球化的經濟困局搞全面“去中國化”，推行與中國產業和中國技術脫鉤的戰略，妄圖在世界統一市場和產業鏈條中排除中國的存在，擴大疫情和經濟危機的疊加作用，扼殺中國經濟強勁騰飛的動力，這也是當前中國國家安全不容迴避的嚴重挑戰。中美雙方哪一方先步入復工復產、經濟復甦的目標模式，誰就能在這場命運之爭中搶佔先機並能掌握戰勝危機的更多主動權。所以從本質意義上立論，只要國際間合作和競爭仍以國家作為參與主體，各國不遺餘力維護自身利益而產生矛盾和衝突很多時都難以避免，更何況在瘟疫跨越國界、洲際和種族而威脅到相關國

家甚至人類安全的生死存亡關鍵時刻，公共安全、經濟安全、社會安全乃至其他形式的安全事務，必然與國家的整體安全角成或多或少的關聯，以致於我們大家共同投身的防疫抗疫事務，從根本上說也是為維護國家安全作出貢獻。簡言之，防疫工作也涉及捍衛和維護國家安全。

問：澳門特區在維護國家安全方面尚需做哪些完善呢？

答：目前，澳門地區維護國家安全立法和具體制度措施相對比較實在且具操作性，但未來仍須從澳門維護國家安全工作的實際需要出發，進一步健全和完善管長遠、治根本的體制機制，進一步探索解決澳門經濟社會政治生活中的深層次問題。至於具體該做甚麼，我願借用中央政府部署實現整體國家安全觀所須把握的五大任務為提要，概括性地做原則闡述：

第一，堅持以人民安全為宗旨，一切為了人民，依靠人民奠定群眾基礎，以人為本。例如，安排各種防疫制度措施，需要從保障廣大居民的健康安全和實際便利出發，照顧到社會實際的需要和可能，盡可能維護最大多數人的最大利益。

第二，要以政治安全為根本，堅持國家的根本制度不動搖，以制度安全和政權安全作為國家安全的根本保證。中國實行的中國特色社會主義制度，在港澳實行的“一國兩制”的制度安排，是需要我們長期堅持的根本制度。它是維護國家安全、尊重“兩制”差異，保證國家根本制度不動搖的根本措施。

第三，要以經濟安全為基礎，確保國家經濟基礎發展不受侵害，提高國家的經濟實力，促進經濟持續健康發展，為國家安全奠定堅實的物質基礎。就澳門而言，就是要努力以經濟適度多元作為產業結構調整目標，以繼續保持博彩業的穩定收入為前提，推進產業適度多元發展，增強自身經濟結構抗風險能力。

第四，要以軍事文化社會安全為保障，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種問題。為此澳門需要強化和鞏固以國家發展為後盾，以融入國家發展大局為根本方向的制度安排，發揮自身獨特功能和地位並提高制度優勢的可靠性，利用好“兩制”的發展空間和優越條件來最大限度爭取實現澳門利益最大化。

第五，要以促進國際安全為依託，始終不渝地堅持走和平發展道路，推動建設持久和平、共同繁榮的和諧世界。這一問題在目前更具有特殊性，在過去的40年中，中國融入了世界發展大局，加入了WTO組織，利用國際和平的條件發展自己。目前有美歐的個別勢力主張擺脫中國影響，把中國從國際社會的發展大局中擠出去，而國內的某些人也採取了一些偏激的立場去宣傳民族主義，宣傳脫離世界搞孤立主義的發展，認為可以通過完全的獨立自主來追求自身的目標。這些都是不恰當、危險性的想法。中國仍需要世界，仍需要在世界和平發展環境中發展自己，需要參與到國際人類共同體中尋找發展機會，需要在世界多元化和國際化的產業鏈和供應鏈中獲取收益，這是國家實現國家發展和民族復興的根本路徑所在。所以，維護國家安全要有一個整體的觀念和相互聯繫的看法，需要以根本制度為着眼點和方向，這些都是我們在研究相關問題中所必須注意的問題。