

## 論“愛國者治澳”原則與依法治澳的邏輯關係

何志遠

**摘要：**中共二十大報告為“一國兩制”的內涵注入的新理念新思想，為“一國兩制”方針在理論上的認識提升了一個新高度。二十大報告中關於“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針的論述中，最大的亮點是強調了依法治澳、落實中央全面管治權，落實“愛國者治澳”原則。在落實中央全面管治權時要注意一個前提：“依照憲法和基本法”，它是有效實施中央對特別行政區的全面管治權的重要法理基礎。依法治澳是全面依法治國的應有之義，為“一國兩制”行穩致遠提供了法治保障。依法治澳、落實中央全面管治權與“愛國者治澳”原則構成了“一國兩制”方針的一軸兩翼。本文擬從憲法與基本法理論、法律實踐兩個方向論證“愛國者治澳”原則與依法治澳兩者的邏輯關係。

**關鍵詞：**“一國兩制” “愛國者治澳”原則 依法治澳 中央全面管治權

### On the Logical Relationship Between the Principle of “Patriots Governing Macao” and Governing Macao in Accordance with the Law

HO Chi Un

(Zhejiang University; Macao Legal System Research Association; Union of Macao Scholars)

**Abstract:** *The report of the 20<sup>th</sup> National Congress of the Communist Party of China injects new concepts and new thoughts into the connotation of “One Country, Two Systems” and raises the theoretical understanding of the “One Country, Two Systems” policy to a new level. Among the discussions on the policy of “One Country, Two Systems,” “Macao People Governing Macao,” and a high degree of autonomy in the Report of the 20<sup>th</sup> National Congress, the biggest highlight is the emphasis on governing Macao in accordance with the law, implementing the Central Authorities’ overall jurisdiction over Macao, and implementing the principle of “Patriots Governing Macao.” When implementing the Central Government’s overall jurisdiction over Macao, we must pay attention to the following premise: “in accordance with the Constitution and the Basic Law,” which is an important legal basis for the effective implementation of the Central Government’s overall jurisdiction over the Special Administrative Regions; governing Macao according to the law constitutes an important scenario for overall law-based governance, and provides legal safeguards for the steady implementation of the “One Country, Two Systems” policy. Governing Macao in accordance with the law, implementing the Central Government’s overall jurisdiction over Macao, and implementing the principle of “Patriots Governing Macao” constitute one axis and two wings of the “One Country, Two Systems” policy. This article intends to demonstrate the logical relationship between the principle of “Patriots Governing Macao” and governing Macao in accordance with the law from two directions: the prospective of constitutional approach and basic law theory approach, and the prospective of legal practice.*

**Keywords:** “One Country, Two Systems”, the principle of “Patriots Governing Macao”, governing Macao in accordance with the law, the Central Government’s overall jurisdiction

收稿日期：2023年9月28日

作者簡介：何志遠，浙江大學憲法與行政法博士、澳門法制研究會副會長、澳門學者同盟監事

## 一、“愛國者治澳”原則的內涵和意義

從“一國兩制”實踐中總結提煉出來的“愛國者治港”、“愛國者治澳”原則，成為當今解決港澳治理的實際問題的最核心指導原則，具有重大的時代和實踐意義，“愛國者治澳”是“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針實施過程中的內在範式，它本身是一個完整的邏輯體系。

鄧小平早於1984年6月曾提出過一段闡釋“一國兩制”方針的經典論述：“‘港人治港’有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。”甚麼叫愛國者？“愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。”“愛國者治澳”原則的內涵可以從以下三個方面把握：

(1) 在維護國家主權方面，之所以說“愛國者治澳”是最基本標準，因為“政權必須掌握在愛國者手中，這是世界通行的政治法則。世界上沒有一個國家、一個地區的人民會允許不愛國甚至賣國、叛國的勢力和人物掌握政權。”<sup>1</sup>“對國家效忠，是從政者必須遵循的基本政治倫理。”<sup>2</sup>試問，有哪個國家會把地方管治權交給不認同自己國家和民族、對國家毫無忠誠、心甘情願充當外國勢力政治代理，甚至鼓吹和從事分裂國家活動、損害國家利益的人？因此，而如果治澳者不是以愛國者為主體，那麼很難想像他們會忠誠地維護國家主權。

(2) 在“愛國者治澳”與“澳人治澳”的關係方面，必須由以愛國者為主體的澳人來治理澳門。鄧小平曾強調：“港人治港有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港。未來香港特區政府的主要成分是愛國者。”<sup>3</sup>也就是說，治澳的澳人主體在政治態度上不能是中立的，而必須是愛國的。即是說，“愛國者治澳”是理解“澳人治澳”應有之義和必然要求的基礎，是不容動搖的基本準則，正是基於“愛國者治澳”的原則，《澳門基本法》明文規定，澳門特別行政區行政長官、主要官員、行政會成員、立法會議員、各級法院法官在就職時，必須依法宣誓效忠中華人民共和國澳門特別行政區，行政長官及特區政府主要官員等治澳者中的主要職位要由特區永久性居民中的中國公民擔任，而且必須在外國無居留權。這為堅持以愛國者為主體的“澳人治澳”提供了堅實的法律基礎，由中國公民擔任這些重要職位是適當的，而且體現了國家主權。

(3) 在中央與治澳者的關係方面，治澳者在澳門本地產生，由中央任命。鄧小平強調：“港人治港不會變。由香港人推選出來管理香港的人，由中央政府委任，而不是由北京派出。”<sup>4</sup>因此，按照這一邏輯，治澳者在澳門本地選舉產生，但是要由中央來任命，反映出中央政府當然不會任命非愛國者為治澳者。“由中央政府委任”這一命題的政治與法理前提是，澳門並不是一個獨立的政治實體，澳門回歸後應作為直轄於中央人民政府的一個地方行政區域，其主權一直屬於中國，而且，

<sup>1</sup> 《習近平在慶祝香港回歸祖國25周年大會暨香港特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話（全文）》，2022年7月4日，[http://www.gwytb.gov.cn/m/headline/202207/t20220704\\_12449377.htm](http://www.gwytb.gov.cn/m/headline/202207/t20220704_12449377.htm)，2023年9月7日訪問。

<sup>2</sup> 張勇：《堅持依法治港治澳維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序》，2023年3月29日，[https://bau.com.hk/article/2023-03/29/content\\_1090596906837999616.html](https://bau.com.hk/article/2023-03/29/content_1090596906837999616.html)，2023年9月7日訪問。

<sup>3</sup> 張小帥：《鄧小平關於“愛國者治港”談話的內在邏輯及其啟示》，《紫荊論壇》，2021年1-2月號，第10-18頁。

<sup>4</sup> 張小帥：《鄧小平關於“愛國者治港”談話的內在邏輯及其啟示》，第10-18頁。

我國是單一制國家，地方政府的權力來自於中央授權。“由中央政府委任”則是澳門憲制地位和高度自治權來源的必然要求。

綜合上述三個方面，回歸後的澳門作為中國的一個特別行政區，其治澳者必須由愛國者來擔任，否則就不利於維護國家主權、不利於實現“澳人治澳”、不利於中央行使任命權、不利於國家的發展利益。可以說，堅持以愛國者為主體的“港人治港”、“澳人治澳”是“一國兩制”在港澳特區得到全面準確實施必須具備的重要社會政治基礎。正如習近平主席在總結澳門“一國兩制”成功實踐時所說：“廣大澳門同胞素有愛國傳統，有強烈的國家認同感、歸屬感和民族自豪感，這是‘一國兩制’在澳門成功實踐的最重要原因。”<sup>5</sup> 值得強調的是，“愛國者治澳”是澳門成為中華人民共和國的特別行政區後納入國家治理體系的必然要求和“一國兩制”下澳門治理的基本政治規矩和邏輯，特別是那些身處重要崗位、掌握重要權力、肩負重要管治責任的人士，必須是堅定的愛國者。可以說，“愛國者治澳”是“一國兩制”方針從一開始就包含的核心內涵，是全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針的應有之義，服從服務於“一國兩制”的根本宗旨，堅持“愛國者治澳”，就是堅持“一國兩制”的初心和使命。習近平主席指出：“維護國家主權、安全、發展利益是‘一國兩制’方針的最高原則”。“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”的前提是甚麼？就是“一國”原則，就是愛國者治港治澳。中央對特別行政區擁有全面管治權，這是特別行政區高度自治權的源頭。尊重“兩制”差異必須堅持“一國”前提，這就要求掌握特區管治權的人必須是愛國者。香港澳門回歸以來，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功，但香港則出現了一些不利於“一國兩制”順利實施甚至挑戰“一國兩制”原則底線的現象和問題。習近平主席強調：“香港由亂及治的重大轉折，再次昭示了一個深刻道理，那就是要確保‘一國兩制’實踐行穩致遠，必須始終堅持‘愛國者治港’。”

## 二、依法治澳與落實中央全面管治權

習近平主席強調：“依照憲法和基本法有效實施對特別行政區的全面管治權。”<sup>6</sup> 在落實中央全面管治權時要注意一個前提是：“依照憲法和基本法”，它是有效實施中央對特別行政區的全面管治權的重要法理基礎。依法治港、依法治澳是全面依法治國的應有之義，為“一國兩制”行穩致遠提供了法治保障。澳門特區治理的前提與核心是在憲法和基本法所確立的憲制秩序下運行。憲法是國家根本大法，是全國各族人民共同意志的體現，是澳門特別行政區制度的法律淵源；澳門基本法是根據憲法制定的基本法律，規定了澳門特別行政區實行的制度和政策，是“一國兩制”方針的法律化、制度化，憲法和澳門基本法共同構成了澳門特別行政區的憲制基礎。因此，對於“落實中央對特別行政區的全面管治權”的理解，應以“如何依照憲法和基本法來有效實施中央全面管治權”為依歸。中央全面管治權必須嚴格在憲法和基本法的憲制軌跡內實施。要準確理解並貫徹依法治澳

<sup>5</sup> 張小帥：《鄧小平關於“愛國者治港”談話的內在邏輯及其啟示》，第10-18頁。

<sup>6</sup> 習近平：《譜寫新時代中國憲法實踐新篇章——紀念現行憲法公佈施行40周年》，2022年12月19日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/19/content\\_5732673.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-12/19/content_5732673.htm)，2024年2月20日訪問。

原則，在特別行政區必須牢固樹立國家憲法意識和基本法意識，必須維護和捍衛憲法和基本法的權威和尊嚴，既確保憲法和基本法的有效實施，也確保根據憲法和基本法所制定的各項涉港澳法律規範的有效實施。在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來，完善與基本法實施相關的制度和機制。在完善與基本法實施相關的制度和機制時，中央和特別行政區都是利益相關者，都負有重大責任。

不容置疑的是，長期以來，法學界在研究“憲法與基本法”關係時，對“一國兩制”內涵兩者的關係進行了大量研究，形成了較豐富的研究成果，然而，實踐中出現了一些問題，例如，香港過去幾年發生的非法“佔中”、“修例風波”等社會事件，對“一國兩制”的共識處於動搖或困惑的狀態中，甚至遺忘了“一國兩制”的初心，並出現衝擊“一國”底線的惡劣影響。2014年《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書<sup>7</sup>首次鄭重強調中央對香港特區擁有全面管治權，指的是主權性的權力，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特區依法實行高度自治；後者是中央授予的地方事務管理權；全面管治權與高度自治權是行使主權與授權的關係；“全面”一詞的表述體現了中央對香港管治權的絕對性與排他性。上述白皮書對同為特別行政區的澳門具有重要的指導與規範意義。

隨後，關於全面管治權的論述，於2017年再次進入人們的視野中，十九大報告重申：“……堅持‘一國兩制’和推進祖國統一。保持香港、澳門長期繁榮穩定，實現祖國完全統一，是實現中華民族偉大復興的必然要求。必須把維護中央對香港、澳門特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，確保‘一國兩制’方針不會變、不動搖，確保‘一國兩制’實踐不變形、不走樣……我們堅持愛國者為主體的‘港人治港’、‘澳人治澳’，發展壯大愛國愛港愛澳力量，增強香港、澳門同胞的國家意識和愛國精神”。2021年11月，“愛國者治港”與“愛國者治澳”同被載入中共中央十九屆六中全會決議。而在二十大報告中涉及港澳的論述有了新發展：“全面準確、堅定不移貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序。堅持和完善‘一國兩制’制度體系，落實中央全面管治權，落實‘愛國者治港’、‘愛國者治澳’原則，落實特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制。堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一，堅持行政主導，支持行政長官和特別行政區政府依法施政，提升全面治理能力和管治水平，完善特別行政區司法制度和法律體系，保持香港、澳門資本主義制度和生活方式長期不變，促進香港、澳門長期繁榮穩定。”上述兩份報告除了關於全面管治權的論述外，還帶出兩項相當重要的訊息：（1）從“依照憲法和基本法”到“依法”，擴充至香港國安法等內涵；（2）從“堅持愛國者為主體的‘港人治港’”、“澳人治澳”到“愛國者治港”、“愛國者治澳”。

此外，二十大報告討論到中央全面管治權與特別行政區高度自治權關係時，強調要堅持兩者“相統一”，要求中央全面管治權與特別行政區高度自治權在特別行政區治理中統一銜接，若只強調中

<sup>7</sup> 《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，2014年6月10日，[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-06/10/content\\_2697833.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2014-06/10/content_2697833.htm)，2023年12月20日訪問。

中央全面管治權或者特別行政區高度自治權，這肯定是對中央全面管治權的認識出現偏差，在實踐中已證明了兩者互為表裏。一方面，對於落實中央全面管治權的領域，需要特別行政區高度自治權的配合，例如，全國人大常委會對澳門基本法附件一、附件二及附件三的修訂，需要澳門本地立法予以具體落實；2017年11月4日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過在《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件三中增加全國性法律《中華人民共和國國歌法》，行政長官依照《澳門特別行政區基本法》第十八條第二款後段規定，透過第66/2017號行政長官公告在澳門公佈或立法實施。另一方面，對於特區高度自治權的領域，若特別行政區治理出現了問題，特區無法自身有效解決時，中央可以積極行使全面管治權，例如，《中華人民共和國澳門特別行政區駐軍法》第7條規定：“在全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或者因澳門特別行政區內發生澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或者安全的動亂而決定澳門特別行政區進入緊急狀態時，澳門駐軍根據中央人民政府決定在澳門特別行政區實施的全國性法律的規定履行職責。”“在實踐中探索‘相統一’的制度與程序機制，在落實全面管治權同時也要行使好高度自治權，使兩者的辯證關係通過具體程序機制得以有機銜接。在實踐中，如何把握‘相統一’的標準？這是認識中央全面管治權的關鍵。”<sup>8</sup> 十八大報告在總結實踐經驗的基礎上，明確指出要全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，必須把堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。其中，把維護中央權力和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，表明中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區享有的高度自治權是相統一的。

“全面管治權”顧名思義是“全面的”管治權，不是“部分的”管治權，這種權力的來源邏輯是建基於一個主權國家的管治權效力是遍及其領土範圍內的一切地區。在港澳特區，中央擁有對特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區依法實行高度自治。這都是基於“一國兩制”方針而產生的。換句話說，特別行政區依法享有的高度自治權的源頭就是中央的全面管治權，基本法中特別行政區所行使的高度自治權都是通過基本法授權的，並不是特區固有的權力。從權力來源的法理上來看，中央全面管治權是國家主權的體現，而高度自治權是中央的授權，兩者的地位與性質並不是對等關係，中央對於特別行政區的高度自治權，可以行使監督和監管權。歸根究底，“全面管治權是憲法和基本法規定並在實踐中運行的中央管治特別行政區所有權力體系的一個概括。因此，全面管治權提出的根本出發點就是維護‘一國兩制’的最高原則，即維護國家主權、安全與發展利益，強化中央管治地位，從而在特別行政區全面落實憲法與基本法。”<sup>9</sup>

有學者認為：“在認識全面管治權的‘全面’時，必須建立國家權力的全景圖，而這幅全景圖又取決於人民通過憲法授予國家權力的體量。質言之，國家權力源於憲法，必須根據憲法來確定其內容。現代國家的憲法根據治理的需要，設置國家的代表機關，並按功能對國家權力加以劃分，配置立法、行政和司法等國家機關。憲法上的權力譜系既包括作為國家代表的權力，也包括治理整體範圍內國家事務的權力。中央根據憲法和基本法享有的對特別行政區的全面管治權，因此包括作

<sup>8</sup> 韓大元：《堅持依法治港治澳，落實中央全面管治權》，2022年12月19日，<https://www.aisixiang.com/data/142083.html>，2023年9月5日訪問。

<sup>9</sup> 韓大元：《堅持依法治港治澳，落實中央全面管治權》。

為國家代表的權力，這通常體現在對外關係中，《香港基本法》專闢第七章對對外關係作出具體規定。除此之外，全面管治權還包括憲法上各機關享有的各類具體權力，這些憲法上的權力，有些由中央國家機關直接行使，有些由《香港基本法》授權香港特區政權機關行使。鑑於這些特區政權機關行使的權力具有國家權力的性質，這些政權機關其實是設在特區的國家機關。單一制下的高度自治在本質上是中央授予特別行政區更多國家權力，所以全面管治權與高度自治權的關係是如何將授權關係法治化，因此，全面管治權實際包括中央作為國家代表的權力、中央各機關對特區直接行使的權力、基本法授予特區的權力。<sup>10</sup> 綜合上述學者們的見解，全面管治權與高度自治權均源自憲法所確立的國家權力，而高度自治權則更多地透過基本法訂明，二者之間並不存在互相排斥的關係。另外，在中央作為授權者對特區高度自治權的監督事宜方面，必然是解讀為對《澳門基本法》實施的監督，而不能簡單或片面理解為中央國家機關對特區機關的具體行為監督；鑑於全國人大常委會根據憲法和基本法的規定享有基本法的解釋權，因此，基本法實施監督的最高機關是全國人大及其常委會。

### 三、“愛國者治澳”原則與依法治澳邏輯關係的兩個方向

接着，分別從憲法與基本法理論、法律實踐兩個方向論證愛國者治澳與依法治澳邏輯統一的關係。

#### (一) 憲法與基本法理論

“1982年12月，五屆全國人大五次會議通過並頒佈我國現行憲法，其中規定，‘國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定’；全國人民代表大會‘決定特別行政區的設立及其制度’。上述憲法規定，為採取‘一國兩制’方針實現國家統一，以及回歸後的澳門貫徹‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治方針，實行不同於祖國內地的資本主義制度和政策，提供了根本法依據。之後根據憲法，全國人民代表大會在1990年4月和1993年3月先後制定了香港基本法、澳門基本法，將‘一國兩制’方針法律化、制度化，分別規定了香港特別行政區、澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對香港、澳門基本方針政策的實施。”<sup>11</sup> 認識基本法的性質和地位，是研究基本法實施機制的基本出發點，也是準確把握中央與特區關係的基本前提。

從文義解釋角度看《中華人民共和國憲法》第31條，這意味着，特別行政區的設立是一項政治決斷，“其中必然體現了整個政治統一體的共同價值和共同信念。是否設立特別行政區，並不僅僅是最高國家權力機關的決斷，而是整個國家的決斷，由國家考量‘必要性’以後作出的判斷，這強化了‘一國兩制’制度體系的國家意志。全國人民代表大會只是由國家作出決斷以後，通過法律將國家意志具體化，並不直接作為決斷者的主體。所以，特別行政區的設立是整個國家意志的結果，而規定特別行政區制度的法律是對這種國家意志的法律化和具體化。”<sup>12</sup>

<sup>10</sup> 葉海波：《“全面管治權”理論探析》，《“一國兩制”研究》2018年第4期（總第38期），第97-103頁。

<sup>11</sup> 張勇：《堅持依法治港治澳維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序》。

<sup>12</sup> 韓大元：《論香港基本法上“國家”的規範內涵》，《中外法學》2020年第1期，第19-40頁。

堅持依法治澳，這裏所指的法應首先理解為憲法，憲法在包括特別行政區在內的全國範圍內實施，在澳門特別行政區只有一部最高法律規範——《中華人民共和國憲法》，在我國的法律體系中居於核心地位，具有最高的法律地位、法律權威、法律效力，因此，必須要堅持依憲治澳。而澳門基本法是根據憲法制定的基本法律和全國性法律。在特別行政區層面，基本法是特別行政區的憲制性法律，特別行政區的制度和政策均應以基本法的規定為依據，特別行政區的法律均不得與基本法相抵觸，它將“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，以及在澳門特別行政區實行的制度，以法律的形式規定下來，是憲法有關規定的實施法與保障法。因此可以說，憲法與基本法是“母法”與“子法”的關係，依法治澳只有在堅持“一國兩制”、理解並尊重和維護憲法的權威的前提下進行，絕不能脫離憲法來解釋和執行基本法，更不能抗拒和抵觸憲法，否定憲法在特別行政區的最高法律地位和法律效力。

上述這一切，均有賴於“愛國者治澳”原則的全面貫徹與執行，管治權必須牢牢掌握在愛國愛港愛澳者手中，“不斷鞏固愛國愛港愛澳社會政治基礎，主動塑造有利於‘一國兩制’實踐行穩致遠的大勢。管治領域，要完善公務員制度和特區治理體系，轉變政府作風，提升政府治理效能。司法領域，要完善特別行政區司法制度，增強司法法律界對憲法、基本法、國安法的正確理解和運用。教育領域，要抓好愛國主義宣傳教育，不斷增強港澳同胞特別是青少年的國家意識和愛國精神，對國家和民族、對中華文化的認同感和歸屬感。傳媒領域，要不斷創新宣傳方式，用港澳居民聽得懂、易接受的方式開展宣傳，建好守好用好港澳輿論陣地，不斷擴大愛國愛港愛澳輿論版圖……‘愛國者治澳’，既要有制度保障，更要有充足的、高素質的人才保障。要發展壯大愛國愛港愛澳力量，完善培養、選拔、任用機制，特別是加強對青年政治人才、管治人才的培養，確保‘一國兩制’事業薪火相傳……”<sup>13</sup>

在特別行政區實行的“愛國者治澳”原則的精粹是：依照基本法產生的特別行政區管治者，必須由尊重中華民族，誠心誠意擁護祖國對澳門恢復行使主權，不損害澳門繁榮穩定的愛國者組成。這是確保“一國兩制”不偏離正確航道，澳門長治久安的必然要求。特別是處於政治體制核心位置的行政長官，必須符合愛國愛澳、中央信任、有管治能力、澳人擁護的標準。中央對特別行政區法定公職人員是否擁護基本法、是否效忠國家和特別行政區，負有監督責任。堅持和完善“一國兩制”制度體系，必須要高舉愛國愛澳的旗幟，堅持以維護國家主權、安全、發展利益和澳門的繁榮穩定為根本宗旨，在法律制度層面守護好特別行政區管治權。這些都是“一國兩制”實踐的必然要求，也是全面推進依法治國和維護港澳社會法治的應有之義。

## (二) 法律實踐

在特別行政區治理過程中，依法治澳貫穿始終，例如，全國人大常委會嚴格按照憲法及基本法規的規定，於2019年10月作出關於授權澳門特別行政區對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄的決定，2020年8月作出關於授權國務院在粵港澳大灣區內地九市開展香港法律執業者和澳門執業

<sup>13</sup> 鄧中華：《落實“愛國者治港”、“愛國者治澳”原則》，2022年11月10日，<https://www.12371.cn/2022/11/10/ART11668039341828380.shtml>，2023年9月7日訪問。

律師取得內地執業資質和從事律師職業試點工作的決定。2021年3月，十三屆全國人大四次會議審議通過《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》，在專章中強調要積極穩妥推進粵港澳大灣區建設，支持港澳鞏固提升競爭優勢，從體制機制、平台建設、互聯互通、交流合作等多方面支援港澳更好融入國家發展大局。務求在經濟發展、民生改善等方面破解澳門經濟社會發展中的深層次矛盾和問題，透過依法推進粵港澳大灣區建設，支援澳門更好融入國家發展大局。

此外，全國人大常委會曾對澳門基本法進行一次釋法，2011年12月31日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議通過關於《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件一（行政長官產生辦法）第七條和附件二（立法會的產生辦法）第三條的解釋。<sup>14</sup> 再者，亦增減在特別行政區實施的全國性法律，2005年10月27日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十八次會議通過增加全國性法律《中華人民共和國外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》，並予以實施，2017年11月4日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第三十次會議通過增加全國性法律《中華人民共和國國歌法》。另外，對特別行政區立法機關制定的法律予以備案審查，對特別行政區終審法官及院長的任免進行備案。中央人民政府依法任命歷任行政長官和歷屆特別行政區政府主要官員，管理與特別行政區有關的外交、國防等應當由中央負責的事務，支援、指導行政長官和特別行政區政府依法施政，監督特別行政區高度自治權的依法行使。

事實上，“愛國者治澳”原則與依法治澳互為表裏貫穿“一國兩制”方針，2021年7月9日第七屆立法會選舉管理委員會表示，經依法審查，在已提交名單的直選組別中，6組共21名參選人因被指有事實證明不擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區而被取消參選資格，有效堵截了那些不認同自己國家和民族、對國家毫無忠誠、心甘情願充當外國勢力政治代理，甚至鼓吹和從事分

<sup>14</sup> “第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議審議了委員長會議關於提請審議《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國澳門特別行政區基本法〉附件一第七條和附件二第三條的解釋（草案）》的議案。經徵詢全國人民代表大會常務委員會澳門特別行政區基本法委員會的意見，全國人民代表大會常務委員會決定，根據《中華人民共和國憲法》第六十七條第四項和《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第一百四十三條第一款的規定，對《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件一《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》第七條‘二零零九年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准’的規定和附件二《澳門特別行政區立法會的產生辦法》第三條‘二零零九年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案’的規定，作如下解釋：一、上述兩個附件中規定的二零零九年及以後行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法‘如需修改’，是指可以進行修改，也可以不進行修改。二、上述兩個附件中規定的須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准或者備案，是指行政長官的產生辦法和立法會的產生辦法修改時必經的法律程序。只有經過上述程序，包括最後全國人民代表大會常務委員會依法批准或者備案，該修改方可生效。是否需要進行修改，澳門特別行政區行政長官應向全國人民代表大會常務委員會提出報告，由全國人民代表大會常務委員會依照《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第四十七條和第六十八條規定，根據澳門特別行政區的實際情況確定。修改行政長官產生辦法和立法會產生辦法的法案，應由澳門特別行政區政府向立法會提出。三、上述兩個附件中規定的行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法如果不作修改，行政長官的產生辦法仍適用附件一關於行政長官產生辦法的規定；立法會的產生辦法仍適用附件二關於立法會產生辦法的規定。”



裂國家活動、損害國家和特區利益的反中亂澳者進入建制。澳門立法會選舉法規定<sup>15</sup>，立法會選管會針對有關參選人進行參選資格審查，除了按選舉法規定及基本條件，審查是否選民、是否澳門永久性居民、是否年滿18歲等其他必要條件外，參選人尚要聲明擁護澳門基本法及效忠中華人民共和國澳門特別行政區，這是“一國兩制”下澳門治理的基本政治倫理和邏輯。

回顧澳門特區第七屆立法會選舉過程，特區政府依法組織選舉，保障選舉秩序和安全，立法會選舉管理委員會和特區終審法院依法履職，確保進入特別行政區管治架構的人必須是愛國愛澳者，維護了憲法和基本法確定的憲制秩序，值得強調的是，這標誌着全面落實“愛國者治澳”根本原則的重大民主實踐，這些由廣大澳門居民投票選出、具有廣泛民意基礎的議員進入特區管治架構，確保了特區管治權掌握在愛國者手中，將進一步凝聚“愛國者治澳”社會共識，有利於激發澳門發展活力，為確保澳門特色“一國兩制”成功實踐行穩致遠築牢根基。

此外，為了進一步全面貫徹落實“愛國者治澳”原則，應對維護國家安全領域的新要求、新挑戰，有效維護國家主權、安全和發展利益，同時結合特區選舉實務工作的需要，澳門特別行政區適時進一步優化選舉環境及選舉程序，以進一步完善選舉法，使選舉制度更加符合澳門發展的需要，更加適應“一國兩制”實踐的要求。澳門特區修改《行政長官選舉法》及《立法會選舉法》，包括加強對參選人的資格審查，以全面貫徹落實“愛國者治澳”原則。其中第20/2023號法律《行政長官選舉法》已頒布生效，澳門特區政府表示：“此次修法主要包括三個方向，一是完善資格審查機制，行政長官選舉的被提名人、行政長官選舉委員會委員參選人及立法會議員候選人資格審查的機制，由維護國家安全委員會負責審查上述人員是否擁護《基本法》和效忠澳門特區。委員會發出的審查意見書具有約束力，對選舉管理委員會因應意見書作出有關人員不具被選資格的決定，不可提起聲明異議或司法上訴。第二是加強遏止違規行為。澳門政府將透過完善選舉法律及選舉宣傳等，讓民眾了解選舉重要性；以及將公然煽動他人不投票、投空白票或廢票等行為定性為刑事不法行為，並加以處罰。第三是優化選舉管理流程。澳門政府將參考立法會選舉管理委員會提出的建議，對《立法會選舉法》有關禁止宣傳期間、提名委員會、候選名單的抽籤等一些程序性規定進行技術性修訂，使選舉程序更加合理、暢順。”<sup>16</sup>

上述這些重大的法治舉措，是中央在新時代堅持依法治港治澳、堅持和完善“一國兩制”制度體系的生動實踐與最新發展，具有重要的制度創新意義，必將為澳門的長遠發展提供新的歷史機遇，對澳門的“一國兩制”實踐產生深遠的影響。實踐證明，只要牢固佔據法治高地，充分運用憲法和基本法賦予的權力，堅定維護特別行政區的憲制秩序和法治秩序，不斷完善與憲法和基本法實施相關的制度機制，全面落實“愛國者治澳”原則，就能夠最大程度推動“一國兩制”實踐邁向深入。

<sup>15</sup> 經第11/2008號法律、第12/2012號法律及第9/2016號法律修改的第3/2001號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》第6條第8項：“拒絕聲明擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者；或事實證明不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者”。

<sup>16</sup> 行政法務司司長辦公室：《修改〈行政長官選舉法〉及〈立法會選舉法〉公開諮詢》，2022年11月10日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant/N23FOa3r8O?keyword=%E8%A1%8C%E6%94%BF%E9%95%B7%E5%AE%98%E9%81%B8%E8%88%89%E6%B3%95>，2023年9月8日訪問。

## 四、結語

二十大報告為“一國兩制”方針在理論上的認識提升了一個新高度，注入的新理念新思想全面豐富了“一國兩制”的內涵。在二十大報告中關於“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針的論述中，最大的亮點是依法治澳、落實中央全面管治權，落實“愛國者治澳”原則。依法治澳、落實中央全面管治權與“愛國者治澳”原則構成了“一國兩制”核心的一軸兩翼。“全面管治權實際包括中央作為國家代表的權力、中央各機關對特區直接行使的權力、基本法授予特區的權力。基於這種認識，全面管治權與高度自治權同根同源，均為國家權力，均源於憲法。”<sup>17</sup>

中共十八大以來，以習近平同志為核心的黨中央突出憲法在特別行政區治理中的作用，強調憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，憲法和基本法確定特別行政區的憲制秩序。香港、澳門回歸祖國後以“一國兩制”形式重新納入到國家統一的治理體系中，特別行政區憲制秩序是憲法和基本法為依歸。在特區治理過程中，憲法和基本法共同構成特別行政區法律制度和憲制秩序的基礎，兩者缺一不可，如果缺少了憲法，基本法就是“無源之水”、“無本之木”；絕不可能存在一個脫離憲法的“憲制”與“法治”的特別行政區。相反，如果沒有基本法，“一國兩制”方針以及憲法所規定的特別行政區制度就無法在澳門得以具體落實，依法治澳就淪為空談。因此，憲法和基本法兩者是不可分割的，離開了憲法或基本法都無法正確認識特別行政區“一國兩制”下的法治和憲制的基本特點，從而也無法對特別行政區依法實施有效的管治和治理。

要堅持依法治澳，首先要堅持依憲治澳，又要以基本法治澳。憲法規定的是國家的重大制度和重大事項，是國家根本法和治國安邦的總章程，是國家一切法律法規的總依據、總源頭，在我國的法律體系中居於核心地位，具有最高的法律地位、法律權威、法律效力。憲法在包括特別行政區在內的全國範圍內實施，在澳門特別行政區只有一部最高法律規範，那就是《中華人民共和國憲法》。澳門基本法是根據憲法制定的基本法律和全國性法律。它們將“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，以及在澳門特別行政區實行的制度，以法律的形式規定下來，是憲法有關規定的實施法與保障法。因此可以說，憲法是“母法”，澳門基本法是“子法”。堅持“一國兩制”、理解並實施基本法，必須尊重和維護憲法的權威，符合憲法的精神及相關規定。絕不能脫離憲法來理解和執行基本法，更不能抗拒和抵觸憲法，否定憲法在特別行政區的最高法律地位和法律效力。在特別行政區層面，基本法是特別行政區的憲制性法律，特別行政區的制度和政策均應以基本法的規定為依據，特別行政區的法律均不得與基本法相抵觸。全面準確理解並貫徹依法治澳原則，必須在特別行政區牢固樹立國家憲法意識和基本法意識，維護憲法和基本法的權威，捍衛憲法和基本法的尊嚴，既確保憲法和基本法的有效實施，也確保根據憲法和基本法所制定的各項涉及澳門法律規範的有效實施。在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來，完善與基本法實施相關的制度和機制，加強港澳社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法宣傳教育。這些都是“一國兩制”實踐的必然要求，也是全面推進依法治國和維護港澳社會法治的應有之義。

<sup>17</sup> 葉海波：《全面管治權的理論探析》，第97-103頁。

澳門特別行政區行政主導的政治體制的設計，蘊含了“愛國者治澳”原則與依法治澳的邏輯統一的关系，它確立了特別行政區作為中央人民政府直轄下享有高度自治權的一個地方行政區域的法律地位，是實現“愛國者治澳”與依法治澳最好的政權組織形式。行政長官作為特別行政區和特別行政區政府的“雙首長”，在特別行政區政權機構的運作中處於核心主導地位，除了既要對中央人民政府負責，也要對特別行政區負責，亦是連接中央與特別行政區、“一國”與“兩制”的重要樞紐。與此同時，特別行政區的行政機關和立法機關既相互制衡又相互配合，司法機關獨立行使審判權，各個政權機關依照基本法規定的許可權共同維護行政主導體制的正常運作，維護了憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序。

〔編輯 何曼盈〕