

特別行政區語境下的「愛國者治澳」憲制標準

周挺*

(澳門科技大學法學院)

摘要：「愛國者治澳」原則是澳門基本法所遵循的一項不成文根本原則。本文採用大陸法系通行的法律解釋規則對特別行政區語境下的「愛國者」標準展開了分析，最終提出特別行政區下的「愛國者」必須堅持「國家統一」原則；尊重與維護「中國共產黨的領導」原則，並且要支持「融入國家發展大局」的原則。

關鍵詞：「愛國者治澳」原則；體系解釋；融入國家發展大局

A Study on the "Patriot Governing Macao" Standard in the Context of Special Administrative Regions

Ting ZHOU*

(Faculty of Law, Macau University of Science and Technology)

Abstract: The principle of "patriots governing Macao" is an unwritten fundamental principle in the basic law of Macao. This paper analyzes the "patriotic" standard in the context of the Special Administrative Region by using the common rules of legal interpretation in the civil law system, and finally proposes that the Patriots in the Special Administrative Region must adhere to the principle of "national unity", respect and maintain the principle of "the leadership of the Communist Party of China" and support the principle of "integrating into the overall situation of national development".

Keywords: The principle of "patriots governing Macao"; Frame explanation; Integrating into the overall situation of national development

0 導言

「愛國者治澳（港）」是我國前國家領導人鄧小平先生在上個世紀八十年代就回歸後治澳（港）主體的必備條件所作出的明確表示。現時的基本情況是對於一）在憲制度秩序層面，「愛國者治澳（港）」是特區治理主體資格獲取的必

要條件；以及二）在權力依據層面，中央有權來決定用以確保特區治理主體愛國性的機制，這兩點的正當性已有諸多的論述了，而且也已經論述得很清楚了，本文就不在此論述了。

不過，在該範疇，有一個核心的問題卻並沒有得到一個清晰的詮釋，即在特別行政區的憲制秩序下，判斷「愛國者」的標準究竟是什麼？符

*通訊作者：周挺，博士，澳門科技大學法學院助理教授，主要研究方向：憲法、港澳基本法與行政法。E-mail: tzhou@must.edu.mo Tel: 00853-88971764

合哪些憲制條件的人才能夠算得上是一個「愛國者」。這個問題相當重要。因為如果這個問題沒能得到澄清，任何場合談及「愛國者」的具體標準，都有可能遭致一些人的質疑，即所謂的「愛國者」標準到底是有憲制層面的依據，還是純粹的政治決斷。為此，本文的主旨就是來探討在特別行政區的憲制層面，「愛國者治澳」標準的具體內容到底是什麼？

1 「愛國者治澳」原則的出處與涵義

1.1 「愛國者治澳」原則的出處與正當性

「愛國者治澳（港）」原則，最早是由前國家領導人鄧小平先生在上個世紀八十年代提出。1984年6月，鄧小平在會見香港工商界訪京團時首次提出了這項原則。當時正值中英第二輪談判進行之時，香港工商界訪京團中部分人士懷疑中央政府「一國兩制」政策的誠意，並多次前往英國「求助」，令鄧小平先生十分反感。於是，在這次會見中，鄧小平先生明確指出：「『港人治港』是有個界線和標準的，那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，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。」^[1]

而在不久之後的10月3日，鄧小平在會見港澳同胞國慶觀禮團時再次提出，在香港回歸之前的過渡期內，要由各行各業推薦一批年輕能幹的人參與香港政府的管理，而「（中央對）參與者的條件只有一個，就是愛國者，也就是愛祖國、愛香港的人。」^[2]

之後的1987年4月16日，鄧小平在會見香港特別行政區基本法起草委員會時，第三次公開表達了對於行政長官普選的前景與對行政長官人選的政治倫理要求之間矛盾的擔憂，也就是著名的「鄧公之問」，即「這些管理香港事務的人應該是愛祖國、愛香港的香港人，普選就一定能選出這樣的人來嗎？」^[3]

很顯然，鄧小平先生的反復強調，是想告訴大家：「愛國者治港（澳）」原則是「一國兩制」方針與港澳基本法的根基。「愛國者治理」如果保證不了，「一國兩制」的根基就會受損，港澳的繁榮穩定也將不復存在。

一般認為，經過鄧小平先生的反復強調，「愛國者治澳（港）」原則成為了之後基本法起草過程中的一條根本原則。更有學者進一步指出，因為「愛國者治澳（港）」原則是關係到讓什麼人掌握特別行政區權力的根本問題，是堅持和落實「一國是前提」要求的保證，是「一國兩制」原則的一個重要內涵。所以在港澳基本法中，真正的根本法也就是「澳（港）人治澳（港）」就是愛國者治澳（港）」這一政治原則。^[4]

至於「愛國者治澳（港）」原則的正當性來源，一般被歸結為治權與主權的不可分離理論，即由於治權與主權不可分離，那麼治權必然是主權的延伸；但「澳（港）人治澳（港）」又令到特別行政區在高度自治下擁有比聯邦制下屬邦更大的獨立自主權，行使著諸如立法、司法、貨幣發行、單獨關稅、教育等諸多主權性權力。那麼，這必然就意味著「治澳（港）」的「澳（港）人」不能是普通的澳（港）人，而必須具有政治性要求，與主權者保持政治上的一致性。^[5]因此，「愛國者」原則在本質上是出於出現了「一國兩制」、「澳（港）人治澳（澳）」，基於國家主權與治權的不可分離性，《中國憲法》必然要對治澳（港）的「關鍵少數」，也即澳（港）治理隊伍中的主體（大多數成員）所施加的政治倫理要求。進一步來說，「愛國者治澳（港）」原則是《中國憲法》對特別行政區管治隊伍提出的要求，是《中國憲法》的應有之義，在港澳沒有區別，不存在兩套標準。

1.2 「愛國者治澳」的基本涵義

當清楚了「愛國者治澳」原則的憲法學地位與正當性之後，緊接著的問題就是此處「愛國者」

的具體內涵究竟如何去界定。一般理解，既然「一國兩制」保留了港澳原有的資本主義制度，並將其上升到規範性的「方針」層面，那就必然意味著「治澳（港）」的「澳（港）人」所擁有的「愛國者標準」不能簡單等同於社會主義制度下的標準。

對此，事實上鄧小平先生早在 1984 年的 6 月，就特別給「一國兩制」治理香港（澳門）的愛國者提供一個完全不同於內地愛國者的政治尺度，即「什麼叫愛國者？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。只要具備這些條件，不管他們相信資本主義，還是相信封建主義，甚至相信奴隸主義，都是愛國者。我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港。」^[6]總結來說，鄧小平先生在這裡界定了愛國者的具體標準，要求參與日後特別行政區管理的公職人員做到「尊重」民族，「擁護」回歸，「不損害」香港繁榮穩定。隨後，中華人民共和國外交部發言人於 1994 年 4 月公佈的《中英關於香港 1994/95 年選舉安排會談中幾個主要問題的真相》之聲明中，再次表達了同樣的立場，即「愛國愛港」的內容包括擁護和遵守基本法，擁護中華人民共和國自 1997 年 7 月 1 日起對香港恢復行使主權，致力於 1997 年的平穩過渡和政權的順利交接以及香港的長期繁榮和穩定。

當然，鄧公給出的標準只是一個國家領導人的口頭表述，而外交部的聲明亦只是一份政治聲明，均帶有一定的概括性與模糊性，要想進一步指導實踐，尚需更加清晰的法定標準。

1.3 「愛國者治澳」在現行法中的條件

於是，我們要進一步審視在基本法的現有規定當中，是否已然就「愛國者治澳（港）」的標準給出了清晰的法律界定。根據筆者的整理，港澳基本法確有對「愛國者」的界定给出了一些形式標準，歸納起來有三項具體標準：

其一，身份上屬於中國公民。比如《香港基本法》規定特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會主席及立法會百分之八十以上的議員、終審法院和高等法院的首席法官，都必須由在外國無居留權的香港永久性居民中的中國公民擔任；又比如《澳門基本法》規定特別行政區行政長官、主要官員、行政會委員、立法會主席及副主席、終審法院院長及檢察院檢察長，也都必須是由澳門特別行政區永久性居民中的中國公民擔任。另外，透過上述規定，亦能清楚地發現在港澳，「愛國者」標準適用的具體主體範圍存在不同，也即管治特區的「關鍵少數」在港澳實際上是有區別的。

其二，就職時必須依法宣誓擁護基本法，效忠中華人民共和國澳門（香港）特別行政區。比如《香港基本法》第 104 條規定：「香港特別行政區行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法，效忠中華人民共和國香港特別行政區。」而《澳門基本法》第 101 條亦規定：「澳門特別行政區行政長官、主要官員、行政會委員、立法會議員、法官和檢察官，必須擁護中華人民共和國澳門特別行政區基本法，盡忠職守，廉潔奉公，效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並依法宣誓。」

其三，就行政長官等特殊主體而言，還有更高的愛國要求，即必須宣誓效忠中華人民共和國。比如《香港基本法》第 43 條規定：「香港特別行政區行政長官依照本法的規定對中央人民政府負責。」而《澳門基本法》第 102 條規定：「澳門特別行政區行政長官、主要官員、立法會主席、終審法院院長、檢察長在就職時，還必須宣誓效忠中華人民共和國。」

但是，就基本法給出的上述形式標準來看，基本法立法者並不能確信符合者就一定是實質意義上的「愛國者」，而是有擔憂的。比如《香港基本法》第 45 條第 2 款就清晰地表達出了這種擔

憂，即無論如何，行政長官產生過程中，最終都必須由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序來提名。換言之，基本法立法者認為光靠上述形式標準，並不能保證有關的人選一定是一位「愛國者」。

2 關於「治澳愛國者」判斷標準的問題

2.1 「治澳愛國者」標準不清晰的隱憂

「愛國者」標準在憲制層面內涵的不清晰，對於特別行政區的治理而言，隱憂是不小的，主要會集中在兩個方面：

其一、在標準模糊化的情境下，一些事實上的「不愛國者」很可能會以此作為自己躋身「治澳（港）澳（港）人」行列的突破口來藉機發力，而且不無成功的可能，一旦得逞，不僅有損國家的主權、安全與發展利益，亦將有損特別行政區的繁榮穩定。

其二、在缺乏清晰且統一之評定標準的情況下，特區內部與中央政府有可能在判斷「愛國者」與否的考慮因素方面會出現出入。而按照港澳基本法的相關規定，港澳特區的行政長官、主要官員以及檢察長的人選均須報請中央人民政府任命；而香港特區終審法院的法官和高等法院首席法官的任命以及澳門特區終審法院法官的任命均須報全國人民代表大會常務委員會備案，接受中央監督。那麼，在這樣的制度安排下，很有可能會出現特區認為「愛國」的人選，被中央以「不愛國」的理由拒絕任命，從而導致出現憲政危機，阻礙「一國兩制」的順暢實施。

綜上，「愛國者」標準在憲制層面的模糊化，是不利於保證「一國兩制」事業行穩致遠的，我輩應當透過深入且合理的解釋以令到上述標準清晰化。

2.2 「治澳愛國者」具體標準的過往解釋

對於「治澳愛國者」具體標準的深入探尋，以往亦有一些學者與官方代表做過這方面的總結。歸納起來，大概在以下三個方面形成了一些通說與主流觀點，即：

其一、「愛國者」應當是一項超越刑事法的具道德性的憲制標準。許多學者都曾指出，「愛國者」要求實際上是對從政者所提出的基本倫理要求。^[7]這就意味著「愛國者」要求是對從政者提出的在普通刑事法規範以外的更高的倫理性憲制要求。換言之，不是說一個人沒有觸犯危害國家安全方面的刑事犯罪，就是一個「愛國者」了。我們還必須觀其言、察其行，以判斷其是否具備「愛國」的政治道德。

其二、「愛國者」中的「愛國」必須是一種憲法愛國，即特別行政區的高度自治權在本質上是源自中華人民共和國主權的延伸，而這就必然意味著「治港（澳）」的「港（澳）人」必須具有與中華人民共和國保持政治上的一致性，簡單來說，也就是要「愛國」。^[8]因此，這裡的「愛國」就不能僅僅是去愛文化的、歷史的、民族的意義上之中國，而必須是要對《中國憲法》所規定的那個實實在在的中華人民共和國有認同感和忠誠心。

其三、「愛國者」的表徵須要具備一些要素：

2021年2月，全國港澳研究會舉行了主題為「完善『一國兩制』制度體系，落實『愛國者治港』根本原則」的線上專題研討會。國務院港澳辦主任夏寶龍在會上就「愛國者治港（澳）」原則進行解釋性發言，並被國務院港澳辦官方網站發表。按照夏主任的解釋，「愛國者」的表徵須要具備這樣三項要素，即一）必然真心維護國家主權、安全、發展利益；二）必然尊重和維護國家的根本制度和特別行政區的憲制秩序；以及三）必然全力維護香港的繁榮穩定。^[9]

緊接著是到了2021年6月，全國港澳研究會舉行2021年年會學術研討會。會上，國務院港澳辦鄧中華副主任發表講話，並在講話中就「愛國者」應當具備的要素作出了更加全面且具體的解釋，總共有六點，包括一要真心尊重和維護中國

共產黨的領導；二要真心尊重和維護中國特色社會主義制度；三要真心擁護中華人民共和國對特別行政區擁有並行使主權；四要真心維護祖國統一；五要真心支持建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制；以及六要真正支持港澳融入國家發展大局。^[10]

很顯然，上述官方代表對「愛國者」的必備要素作出了十分清晰且具體的詮釋，對於我們準確把握「愛國者治澳」原則之內涵與外延意義重大。然而，不容否認的是上述解釋並沒有清晰地指出其在憲制文本上的依據。換言之，這些有關「愛國者」的標準在憲制上的依據仍有待澄清。

3 文義解釋的結果：「治澳愛國者」的一項憲制標準

3.1 解釋路徑與我國憲法的特有根本原則

經過上面的闡述，我們發現對於作為基本法根本原則之一的「愛國者治澳」原則，基本法文本其實並未對其具體標準作出較為清晰的界定，而「一國兩制」事業又十分需要這一憲制標準是清晰明確的。為此，考慮到這一原則是《中國憲法》在特別行政區語境下的應有之義，筆者決定先回到《中國憲法》文本當中，來看看《中國憲法》文本對「愛國者」標準的界定。

縱觀《中國憲法》文本，其中集中提及「愛國者」概念的，是在序言的第10自然段，具體表述為「擁護社會主義的愛國者」和「擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興的愛國者」。筆者認為，結合文本的這一表述以及文本必然蘊含的邏輯，對於《中國憲法》文本中的「愛國者」概念，我們至少可以得出以下三點結論：

第一、基於「擁護社會主義的愛國者」可以與「擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興的愛國者」相並列的文本規定，我們有理由認為「愛國者」並非必須對《中國憲法》中的每個條文都堅定擁護。事實上，假使要求「愛國者」須對《中

國憲法》每個條文都堅定擁護，便會出現非常荒唐的情形，即一些參與過「修憲」活動的人都不是「愛國者」。因為既然對《中國憲法》每一條文都堅定擁護，又怎麼能再去參與修憲呢？

那麼，再進一步來看，根據文本邏輯的進一步推演以及文本中對「社會主義」、「祖國統一」、「中華民族偉大復興」等根本性原則概念的提述，我們更有理由認為《中國憲法》文本中的「愛國者」恪守之堅定擁護義務所指向的對象應當是《中國憲法》中所確立的根本原則，也就是通常所說的修憲邊界。根據憲法學的通行原理，一國憲法所確立的根本原則是修憲最主要的界限，一旦動搖便不再屬於修憲的範疇，而是進入了創制的領域。

第二、從《中國憲法》文本對「愛國者」的提述來看，憲法愛國的外延並非包括一國憲法的所有根本原則。因為無論是「擁護社會主義的愛國者」，還是「擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興的愛國者」，都沒有提及「愛國者」須堅定擁護一些實際上是所有現代共和體制國家普遍推崇的憲法根本原則，比如人民主權原則、人權保障原則、法治原則等等。

對於《中國憲法》的這一安排，筆者認為是可取的，因為這樣有利於實現「愛國」標準的聚焦化，可避免將「愛國」的標準泛化。進一步來說，在當今世界，各國憲法中事實上已經有很多普世的根本原則了，因此我們有必要將一國的憲法原則進一步劃分為具普遍性的根本原則以及該國特有的根本原則。一個合格的從政者當然有必要認同與擁護當代普遍性的根本原則，但是認同這些世界普遍性根本原則，只能代表這個從政者認同現代文明政治。如果要進一步判斷這一從政者是否是一個「愛國者」，還應當要深入判斷這個人是否還認同與擁護這個國家特有的憲法根本原則。這樣一來有利於凸顯「愛國」標準的特殊性，營造「愛國」是與「認同普世原則」相並列的考察因素，避免在實踐中出現「愛國」因素可以被拿來和其它考察因素綜合權衡以及適當妥協的情況。

第三、基於上述憲法文本提及到的「擁護社會主義」、「擁護祖國統一」以及「致力於中華民族偉大復興」三處內容，我們有理由認為在《中國憲法》的語境下，最全面的「愛國者」須堅定擁護以下三項我國特有的根本原則，具體如下：

第一項是「國家統一」原則，它是由《中國憲法》序言第9自然段、第11自然段以及《中國憲法》第3條共同為我們勾勒出來的，其中包含三層含義，即一、中華人民共和國的神聖領土寸土不讓，完成統一祖國的大業是全中國人民的神聖職責；二、全國各族人民應不斷加強團結，鞏固統一的多民族國家；三、國家機構實行民主集中制的原則，尤其是國家行政機關、監察機關、審判機關、檢察機關都由人民代表大會產生，對它負責，受它監督，並且中央和地方的國家機構職權的劃分，遵循在中央的統一領導下，充分發揮地方的主動性、積極性的原則。

一般理解，「國家統一」原則的正當性，源自我國的特殊國情。簡單來說，在我國的國土範圍內，自古就共存著千百族群。千百族群帶來了大規模的文化衝突；千百族群的人口也成為了這片土地混亂和動盪的溫床。為了改變這種局面，我們的祖先通過前赴後繼不懈的努力，最終成功地把成百上千個族群整合成了統一的國家，將製造危機的「族群林立」轉化為了造福黎民的「大一統」。「大一統」的人口規模讓我們獲得了絕大多數國家都難以比擬的發展機遇與財富；「大一統」疆域國土讓我們獲得了絕大多數國家都難以比擬的地緣優勢和戰略縱深。這些由「大一統」帶來的實實在在的福祉，決定了「大一統」是這片土地最佳的模式。

第二項根本原則是「中國共產黨的領導」原則，《中國憲法》序言第2~6自然段以及《中國憲法》第1條共同強調了這一原則，即中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵，擁護社會主義在憲法根本原則意義上的表達就是要堅持中國共產黨的領導。按照《中國憲法》序言第2~6自然段的邏輯，「中國共產黨的領導」原則之正當

性在於，我國近代轉型之後，舊有體制難以維繫，各種新興體制亦難以維繫「大一統」模式，在此國家危難之際，中國人民衝破重重的困難，最後成功的探索出了以中國共產黨這一能夠代表全體人民整體利益的執政團體為領導核心的黨政體制，並重新開創了「大一統」的政治局面，並向世人繼續展示「大一統」的巨大優勢，在短短的數十年裡，取得了世界上其他國家，坦率說是望塵莫及的成績。人民生活水準迅速提高，整個國家迅速崛起，完成了人類歷史上最大規模的工業革命與社會革命，並與西方同步進入了信息社會，甚至在不少領域內走在了世界前列。值得注意的是，按照憲法文本的前述表述，特殊的「愛國者」無需堅決擁護此項原則。

第三項根本原則是「集中力量進行現代化建設」原則，《中國憲法》序言第7自然段專門強調了這一原則，即國家的根本任務就是要集中力量進行現代化建設。此項原則的重要性就在於它給「中國共產黨的領導」設定了必要限制。如前所述，中國人民的幸福依賴「大一統」的政治格局，而「大一統」的局面在當代中國又必須由「中國共產黨的領導」來維繫，但是，這時會有一個風險，即「中國共產黨的領導」也有可能走錯方向。於是，為了確保我國最終能夠被建設成為富強民主文明和諧美麗的現代化強國，實現中華民族偉大復興，憲法必須要為「中國共產黨的領導」框定一個方向，即必須「集中力量進行現代化建設」。換言之，「致力於中華民族偉大復興」在憲法根本原則意義上的表達就是要堅持「集中力量進行現代化建設」原則。

3.2 「治澳愛國者」須堅持「國家統一」原則

順著上文的邏輯，如果純粹從《中國憲法》的文本出發，「愛國」的標準其實聚焦在三個方面，即一）堅持「國家統一」原則；二）堅持「中國共產黨的領導」原則，以及三）堅持「集中力

量進行現代化建設」原則。那麼，現在的問題是，在特別行政區的語境下，「愛國」的憲制標準是否同樣包含上述三項內容？

這種情況下，從文本解釋的角度，我們有必要結合港澳基本法的內容來綜合分析。而對此，筆者得出以下結論：

其一、在特別行政區的語境下，「愛國」的標準中必定是包括認同與擁護「國家統一」原則。因為正如《香港基本法》與《澳門基本法》序言的第2自然段所表明的在「一個國家，兩種制度」之憲制安排下，同樣強調要「維護國家的統一和領土完整」。這顯然是與「國家統一」原則的理念一脈相承。

筆者認為正是因為在特別行政區憲制語境下，「愛國者」須要堅持「國家統一」原則，才有了前述鄧中華副主任提及的「愛國者」須要符合的三項條件：

一）堅持「國家統一」原則，自然就應「真心維護祖國統一」；

二）具體到特別行政區，堅持「國家統一」原則，首要任務自然就應是「真心擁護中華人民共和國對特別行政區擁有並行使主權」；

三）針對現階段港澳特區在維護「國家統一」領域所存在的突出短板，堅持「國家統一」原則，自然也就要求「愛國者」須「真心支持建立健全特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制」。

其二、對於《中國憲法》要求通常情況下的「愛國者」須堅持「中國共產黨的領導」原則與「集中力量進行現代化建設」原則，在特別行政區的憲制語境下，至少從憲制性法律文本的字面含義來看，並不能直接得出同樣的結論，具體理由如下：

首先，根據《中國憲法》序言第10自然段的規定，從建立廣泛愛國統一戰線的大局出發，針對特殊群體，可以並不「擁護社會主義」，也可以不是「社會主義事業的建設者」，只要「擁護祖國統一和致力於中華民族偉大復興」，同樣可被視為「愛國者」。

其次，根據《中國憲法》第31條以及基本法序言部分共同對「一國兩制」憲制安排所作出的權威表述，特別行政區內不實行社會主義的制度和政策，其所實行的制度由基本法來進行規定。再結合《中國憲法》第1條中「中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵」之表述，我們有理由認為特別行政區憲制語境下的「愛國者」無需堅持「中國共產黨的領導」原則。

最後，又根據基本法第11條及第五章的規範，特別行政區內部的經濟建設活動屬於「一國兩制」下特區自治範圍內的事務。在這個意義上來說，我們亦有理由認為特別行政區憲制語境下的「愛國者」也無需堅持「集中力量進行現代化建設」原則。

論及至此，從特別行政區憲制文本的字面意思出發，似乎特別行政區的「愛國者」只須符合堅持「國家統一」原則的條件即可，無需理會「中國共產黨的領導」原則以及「集中力量進行現代化建設」原則。然而，對於這個結論，筆者認為存在一些問題：

一方面，特區的「愛國者」不可能不用理會「中國共產黨的領導」原則。因為憲法是特區憲制秩序的「底色」，基本法正是在這個「底色」之上「疊加」上了特別行政區的制度與政策。這種「疊加」只是停止了憲法中的部分條文在特區現實生活中的落實，而並未消除這些條文在特區應有的一般法律效力。^[11] 比如有關國家主體實行社會主義制度與政策的條文在特別行政區應有基本的法律效力。因此，別說特區管治隊伍中的「關鍵少數」，任何一個置身於特別行政區的人均有不得反對「中國共產黨的領導」之義務。正如強世功教授所指出的：「從形式主義角度區分憲法中的『一國』要素和『黨的領導』要素本身就是不可能的，從形式主義意義上討論中國共產黨在港澳是否執政也是沒有意義，特別行政區必要是要在黨的領導下存在」^[12] 也正如國務院港澳辦主任夏寶龍曾明確指出的：「中國共產黨是中國特色社會主義的領導者，是『一國兩制』方針的創立者，也是『一

國兩制』事業的領導者，一個人如果聲稱擁護『一國兩制』，卻反對『一國兩制』的創立者和領導者，那豈不是自相矛盾？」^[13] 縱然鄧小平先生曾經有講過「選擇治港的人更多的應該是能夠持平的人，也要有右派，罵罵共產黨也可以容許 ...」^[14] 但是，我們必須要明白，在「一國兩制」方針的語境下理解這裡的「罵」字，它只能是「提出批評意見」的意思，而不會帶有「否定」的意思。

另一方面，特區的「愛國者」也不可能不用理會「集中力量進行現代化建設」原則。如前所述，《中國憲法》第 10 自然段已明確表明，無論何種「愛國者」均須「致力於中華民族偉大復興」。而毋庸置疑的是，實現中華民族偉大復興的第一要務就是要「集中力量進行現代化建設」。所以，在這個意義上，我們根本無法想象負有「致力於中華民族偉大復興」責任的特區「愛國者」可以無視「集中力量進行現代化建設」這項事業。

綜上所述，筆者認為特別行政區的「愛國者」並非與「中國共產黨的領導」原則以及「集中力量進行現代化建設」原則毫無關係，他們在憲制層面的邏輯關係仍有待進一步澄清。

4 體系解釋的嘗試：「治澳愛國者」的另兩項標準

根據上文的論述，從文義解釋的角度，我們難以判斷特別行政區下的「愛國者」與「中國共產黨的領導」原則及「集中力量進行現代化建設」原則之內在邏輯關係究竟為何。那麼，按照大陸法系通行的法律解釋規則，我們接下來便轉入體系解釋，即將有關解釋難題置於整個特別行政區憲制體系中來進行理解，通過解釋前後憲制條文和憲制的內在價值與目的，來澄清上述問題。

在筆者看來，體系解釋能夠引導我們找到打通有關邏輯的關鍵，那就是貫穿《中國憲法》三項根本原則的靈魂——也是《中國憲法》的終極目標——實現中華民族偉大復興。這一終極目標規定在《中國憲法》序言的 7 自然段結尾處。事實

上，之所以我國要堅持「國家統一」、「中國共產黨的領導」以及「集中力量進行現代化建設」，其正當性的源泉正是要實現中華民族偉大復興這一終極目標。因此，在終極意義上來說，《中國憲法》語境下的「愛國」標準就是要有「致力於實現中華民族偉大復興」的強烈意志，而堅持「國家統一」、堅持「中國共產黨的領導」以及堅持「集中力量進行現代化建設」都是具備「致力於實現中華民族偉大復興」強烈意志的必要表現。

那麼，當把握住了上述憲法終極目標後，我們就能發現《中國憲法》第 10 自然段其實是將「愛國者」分成了兩類。其中一類叫作擁護社會主義的愛國者。這類愛國者是一般意義上的愛國者，須堅持「國家統一」原則、堅持「中國共產黨的領導」原則以及堅持「集中力量進行現代化建設」原則。

而另一類的愛國者則被稱為擁護祖國統一的愛國者。這類愛國者也須堅持「國家統一」原則，但在對待「中國共產黨的領導」原則以及「集中力量進行現代化建設」原則方面，可在「致力於實現中華民族偉大復興」的方向不動搖前提下，結合自身的特殊情況作出一些靈活處理。具體就特別行政區語境下的「愛國者」而言：

在對待「中國共產黨的領導」原則方面，鑒於特別行政區不實行社會主義制度與政策的憲制安排，特區的「愛國者」無需達到「積極堅持」該原則的程度。但是，從致力於實現民族復興的使命以及特別行政區直轄於中央人民政府之憲制地位加以考量，特區的「愛國者」亦必須「尊重與維護」上述原則。正是在這個意義上，鄧中華副主任對「治澳」的「愛國者」才提出了兩點要求，即要「真心尊重和維護中國共產黨的領導」，並且要「真心尊重和維護中國特色社會主義制度」。

至於在對待「集中力量進行現代化建設」原則方面，以澳門特區為例，根據「高度自治」原則以及本澳實際產業結構與發展空間的特點，澳門特區確無憲制義務，也無現實條件與必要在特區內部集中力量進行現代化建設，因此，澳門特

區的「愛國者」自然就無需在本地「堅持」要集中力量進行現代化建設。但是，從致力於實現民族復興的使命出發，特區的「愛國者」自然是有義務支持國家現代化建設的。那麼，結合現階段的實際需求，在國家現代化建設領域，國家目前需要澳門做的，同時也是澳門能夠做的，無疑就是配合國家建設粵港澳大灣區、共建「一帶一路」等重大戰略決策，找准自身定位，揚長避短，融入國家發展大局。因此，在筆者看來，「集中力量進行現代化建設」原則，現階段具體針對特區「愛國者」所提出的要求其實就可以概括為應支持「融入國家發展大局」的原則。也正因如此，鄧中華副主任才對特區的「愛國者」提出了要「真正支持港澳融入國家發展大局」的要求。

5 結語

「愛國者治澳」原則是澳門特別行政區憲制秩序中一項不成文的根本原則，但長期以來對其的界定大多是存在於政治層面，並沒有在憲制的層面形成清晰且具體的評判標準。這種情形持續下去並不利於「一國兩制」事業的行穩致遠。為此，筆者採用大陸法系通行的法律解釋規則對特別行政區語境下「愛國者治澳」原則的憲制標準展開了分析，最終提出特別行政區下的「愛國者」必須堅持「國家統一」原則；尊重與維護「中國共產黨的領導」原則，並且要支持「融入國家發展大局」的原則。

參考文獻

- [1] 鄧小平。《一個國家，兩種制度》，載全國人大常委會港澳基本法委員會辦公室編：《黨和國家領導人關於港澳問題的重要講話》，北京：中國民主法制出版社，2011：13。
- [2] 鄧小平。《保持香港的繁榮和穩定》，載全國人大常委會港澳基本法委員會辦公室編：《黨和國家領導人關於港澳問題的重要講話》，北京：中國民主法制出版社，2011：18。
- [3] 鄧小平。《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店，1993：35-36。
- [4] 強世功。《中國憲法中的不成文憲法》，載於《開放時代》2009（12）：32。
- [5] 強世功。《中國治港方針的歷史原意與規範意涵》，載於《港澳研究》2020（2）：15。
- [6] 同前註1：13。
- [7] 參與李興。《香港特區行政長官普選背後的制憲建國問題》，載於《西部法學評論》2015（4）：2。
- [8] 參閱田飛龍。《認同的憲法難題：對「愛國愛港」的基本法解釋》，載於《法學評論》2015（3）：105。
- [9] 夏寶龍。《全面落實「愛國者治港」原則推進「一國兩制」實踐行穩致遠》，載於國務院港澳事務辦公室官網，網址如下：https://www.hmo.gov.cn/gab/bld/xbl/gzdt/202103/r20210329_22508.html，2021年5月18日訪問。
- [10] 鄧中華。《堅持愛國者標準要求 確保愛國者治港治澳》，載於文匯網，網址如下：<https://www.wenweipo.com/a/202106/18/AP60cc2296e4b08d3407c72056.html>，2021年6月30日訪問。
- [11] 陳端洪。《論港澳基本法的憲法性質》，載於《中外法學》2020（1）：43。
- [12] 同前註4：33。
- [13] 同前註9。
- [14] 《世代懺悔錄：前途談判尾聲—鄧小平稱中共守信，罵共產黨都可治港》，網址如下：<https://medium.com/recall-hk/f-f302f014b9aa>，2021年3月20日訪問。