

論“愛國者治港”的實踐導向與理論進路 ——以香港國安條例刊憲實施為契機*

侯毅博

摘 要：以香港國安條例的刊憲實施為契機，“愛國者治港”原則一方面迎來保障有法可依的新時代，另一方面步入成功落實新選舉制度的新階段。總結當前“愛國者治港”原則的實踐導向，一是側重於明確“愛國者”判斷標準，二是以宣誓制度判斷“治港”資格。為發揮“愛國者治港”作為根本原則的理論價值，可從以下三個方面的理論進路予以關注，打造以“愛國者治港”融入國家發展大局的香港範例。第一，將“愛國者治港”原則放置於憲法框架下，重視“愛國者治港”所產生的憲法義務；第二，在全面管治權下，正確處理“愛國”與“治港”的關係；第三，借助特別權力關係理論，在法理上澄清公職人員履行宣誓效忠義務並不會與基本權利的限制相衝突。

關鍵詞：愛國者治港 “一國兩制” 《香港國安法》 《維護國家安全條例》 新選舉制度

On the Practical Trend and Theoretical Approach of “Patriots Governing Hong Kong”: Taking the Implementation of the Hong Kong *Safeguarding National Security Ordinance* as an Opportunity

HOU Yibo

(Faculty of Law, Guang Dong Peizheng College)

Abstract: With the implementation of the Hong Kong *Safeguarding National Security Ordinance* as the background, the principle of “Patriots Governing Hong Kong” on the one hand ushered in a new era of legal protection, and on the other hand, through the successful implementation of the new electoral system, we got rid of the shackles of becoming a political tool. To summarize the practical orientation of the current principle of “Patriots Governing Hong Kong” one is to focus on clarifying the judgment criteria of “patriots,” and the other is to screen the qualifications of “governing Hong Kong” by the oath system. In order to give full play to the theoretical value of “Patriots Governing Hong Kong” as a fundamental principle, we can pay attention to the following three theoretical approaches, and build a Hong Kong sample with “Patriots Governing Hong Kong” integrated into the overall situation of national development. First, the principle of “Patriots Governing Hong Kong” should be placed under the constitutional framework and the constitutional obligations arising from “Patriots Governing Hong Kong” should be emphasized. Second, under the overall governance, the relationship between “patriotism” and “Hong Kong governance” should be properly handled. Third, with the help of the special power relations theory, it is legally clarified that the obligation of public officials to perform the oath of allegiance does not conflict with the restriction of basic rights.

Keywords: Patriots Governing Hong Kong, “One Country, Two Systems,” *Law of the People's Republic of China on Safeguarding National Security in the Hong Kong Special Administrative Region*, *Safeguarding National Security Ordinance*, new electoral system

* 本文係全國人大常委會港澳基本法委員會基本法研究項目/教育部人文社會科學研究特別委託項目“粵港澳大灣區規則銜接的法治協同機制研究”（項目批准號：JBF202113）。

收稿日期：2024年3月30日

作者簡介：侯毅博，廣東培正學院法學院專任教師，廣東培正學院粵港澳大灣區法學理論與法律實踐研究中心研究人員，廣東省法學會港澳基本法研究會理事。

2022年7月，習近平總書記在慶祝香港回歸祖國25周年大會上，用“四個必須”來概括香港“一國兩制”的實踐規律，其中之一就是必須落實“愛國者治港”，“把香港特別行政區管治權牢牢掌握在愛國者手中，這是保證香港長治久安的必然要求”。¹“愛國者治港”是保障“一國兩制”下特別行政區管治權由愛國者掌握的根本原則，不僅關涉香港居民的切身利益，更是關涉國家主權和國家安全等核心利益。在二十大報告中，習近平總書記強調要落實“愛國者治港”原則²，這也是“愛國者治港”原則第一次被寫進中國共產黨的全國代表大會報告。作為“港人治港”的核心要義，“愛國者治港”原則被提到前所未有的高度。伴隨着《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（以下簡稱“香港國安法”）的正式實施與香港特區《維護國家安全條例》（以下簡稱“香港國安條例”）的審議通過，香港開啟了良政善治的新時代。作為中央全面管治權和特別行政區高度自治權相互統一的產物，香港國家安全方面的系列立法迅速恢復並夯實了香港的法治基礎。至此，圍繞香港國安法所構築的法治基礎，與依託“愛國者治港”原則建構的香港愛國主義話語體系不斷完善，在理論和實踐上也對“愛國者治港”提出新要求。

一、香港國安條例背景下“愛國者治港”的新契機

2024年1月30日至2月28日，香港特區政府就《香港基本法》第23條立法展開公眾諮詢，其中支持及提出正面意見的佔98.6%。³ 2024年3月19日，香港特區立法會全票通過香港國安條例，並於3月23日刊憲公佈實施。香港國安條例的刊憲實施，一方面標誌着香港特區完成了第23條本地立法的憲制責任，彌補了國家安全制度法治化的不足；另一方面反映出香港在撥亂反正的同時，也在團結愛國愛港人士，恢復香港法治尊嚴，這就為“愛國者治港”提供了新的發展契機。

（一）香港良政善治新時代：從困於立法到保障有法

在香港回歸後，“愛國者治港”原則很長一段時間並未得到完全的落實和貫徹。特別是在香港國安法實施以前，香港法治基礎不斷受到衝擊，甚至是觸及國家安全，例如2014年的非法“佔中”、2016年的旺角暴動以及2019年的“修例風波”。這類違法運動是香港民主運動激進化的表現，也是挑戰中央政府的全面管治權、對抗香港特區政府高度自治權的危機表現。此時，通過推進《香港基本法》第23條立法來保護國家安全，維護憲法和基本法確定的憲制秩序，再次成為中央政府和香港特區政府所必須考慮的立法現實之需。

依據《香港基本法》和《澳門基本法》第23條，香港、澳門特區政府均負有進行第23條立法的憲制責任，澳門特區已於2009年通過第23條立法。但與澳門相比，香港國家安全本地立法步伐一直延遲推進。在香港回歸初期，《香港基本法》第23條的立法模式採取“由特區政府在前台而中央在

¹ 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》，《人民日報》2022年7月2日，第2版。

² 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥》，北京：人民出版社，2022年，第57頁。

³ 王堯、馮學知：《民心所盼，繁榮保障——香港各界支持歡迎基本法第二十三條立法完成》，《人民日報》2024年3月21日，第4版。

後台的模式”。⁴ 2002年9月，香港特區政府頒佈《實施基本法第23條諮詢文件》，邁出履行第23條立法職責的步伐。但是，由於各方面原因，第23條立法被擱置下來。

《香港基本法》第23條在立法表述上所強調的是“應自行立法”，這就表明進行國家安全立法是香港特區必須履行的憲制責任。同時，香港國安法被列入《香港基本法》附件三在香港刊憲並實施具有重大意義。作為一部綜合性法律⁵，香港國安法既涉及四類危害國家安全犯罪⁶的構成及其應承擔的法律責任，又涉及有關案件的管轄、法律適用、程序等內容，還涉及在香港維護國家安全相關機構的組成及職責。伴隨着香港國安條例的刊憲實施，其不僅與香港國安法有機銜接，還不斷豐富並完善香港特區國家安全法制實踐。與香港國安法相比，香港國安條例所規定的罪行範圍更為廣泛，涉及叛國，叛亂、煽惑叛變及離叛，與國家秘密及間諜活動相關的罪行等，不僅在普通法下細化香港國安法的規定，而且充分適應香港本土環境，達至人權保障與國家安全的法治平衡。自香港國安法與香港國安條例實施以來，香港也逐漸走出自回歸以來長期爭論不休的國家安全立法困境，實現了香港特區國家安全有法可依。同時，香港國安條例的刊憲實施也給愛港愛國人士打入強心劑，為“愛國者治港”原則的全面落實提供法治保障。

（二）香港選賢舉能新制度成功落實

在港英政府時期，英國為建立“立法主導”的政權，將香港的權力交給香港市民決定，其政治目的在於使得香港在回歸後，中央只能在法理上對香港行使主權和管治權，但實際上香港政府的權力需要向立法會負責，而立法會又必須向香港市民負責，以此保持香港的獨立性。⁷ 港英政府此舉意在通過所謂的加快香港民主選舉來迫使基本法回應民主普選難題。反對派甚至打着爭取普選的旗號來阻止《香港基本法》第23條立法，即借用普選的名義控制香港政權，以此阻止香港特區進行維護國家安全的立法活動。例如這些反中亂港分子曾以操控區議會、策劃“初選”“搶攻”功能界別等方式，增強在行政長官選舉委員會中的“話事權”和竊取立法會的控制權⁸，擾亂香港社會秩序。

全國人大常委會分別於2020年8月和11月作出《關於香港特別行政區第六屆立法會繼續履行職責的決定》、《關於香港特別行政區立法會議員資格問題的決定》，有效解決了因香港特別行政區立法機關無法正常進行換屆選舉而出現空缺的問題，明確了喪失立法會議員參選或者出任資格的法定情形。2021年3月，十三屆全國人大四次會議通過《全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定》，授權全國人大常委會修訂了《香港基本法》附件一《行政長官的產生辦法》和附件二《立法會的產生辦法和表決程序》，形成一套完全符合香港實際情況的民主選舉方案。2021年5

⁴ 強世功：《“想像”與“現實”——在“一國兩制”和基本法的完整世界中理解香港特區國安立法》，《港澳研究》2020年第4期，第17-27頁。

⁵ 全國人大常委會法工委主任沈春耀就指出，從法律規範的性質屬性看，香港國安法是一部“兼具實體法、程序法、組織法三類法律規範內容的綜合性法律”。見《國務院新聞辦就香港特別行政區維護國家安全法有關情況舉行發佈會》，2020年7月1日，https://www.gov.cn/xinwen/2020-07/01/content_5523217.htm，2024年3月6日訪問。

⁶ 即分裂國家罪、顛覆國家政權罪、恐怖活動罪及勾結外國或者境外勢力危害國家安全罪。

⁷ 強世功：《“想像”與“現實”——在“一國兩制”和基本法的完整世界中理解香港特區國安立法》，《港澳研究》2020年第4期，第17-27頁。

⁸ 白林、胡創偉、劉明洋：《全面落實“愛國者治港”：修改完善香港選舉制度始末》，《瞭望》2021年，第18期。

月，香港特區立法會三讀表決通過了《2021年完善選舉制度（綜合修訂）條例草案》，以本地立法方式全面落實全國人大的相關決定，為全面貫徹落實“愛國者治港”原則提供法治保障。

表1 香港特別行政區新選舉制度的四次實踐

選舉時間	選舉名稱	選舉結果
2021年9月19日	選舉委員會界別分組一般選舉	通過13個界別分組共投票產生364名委員，另加已確定的325名當然委員、156名提名委員和603名等額報名自動當選的委員，共產生新一屆選舉委員會委員1,448名。
2021年12月19日	第七屆立法會選舉	通過選委會選舉、功能團體選舉、分區直接選舉產生議員90人。
2022年5月8日	第六任行政長官選舉	李家超當選為香港特別行政區第六任行政長官人選。
2023年12月10日	第七屆區議會選舉	選舉產生176名地區委員會界別議員和88名地方選區議員。

伴隨着香港國安法的實施和依法追究反中亂港分子法律責任的同步推進，香港特區有序開展四次新選舉制度的實踐（表1），正在重塑“愛國者治港”原則的民主價值。四次選舉成功的實踐證明，符合香港實際情況的新選舉制度能夠選舉產生真正符合“愛國者治港”原則的合格管治者，確保選舉產生的治港者皆為愛國者。新選舉制度的選舉結果不僅順應民心，凝聚社會共識，還通過選舉產生的愛國愛港力量，讓香港民主的發展回到正軌，是一條新型的民主道路。⁹ 新選舉制度彌補了“愛國者治港”原則存在的漏洞，為“一國兩制”在香港的實踐行穩致遠開啟新的篇章。

二、香港國安法實施以來“愛國者治港”的實踐導向

由於香港國安條例近期刊憲實施，對其實踐目前以香港國安法的三年多實踐觀之。香港國安法於2020年6月經表決通過生效。同時，全國人大常委會以決定形式將香港國安法列入到《香港基本法》附件三的全國性法律中，並於香港刊憲公佈實施。香港特區第五任行政長官林鄭月娥曾強調，香港國安法的實施是香港由亂及治的重大轉捩點。¹⁰

（一）廓清誤區：明確“愛國者”判斷標準

“愛國者”並非是一個文化概念，而是作為一個政治概念存在，因而“愛國者”的判斷標準屬於主權者。¹¹ 基於此種邏輯，《香港基本法》第15條規定了中央人民政府任命香港特區行政長官和行政機關主要官員的權力。同時，“愛國者”更是憲法概念，其合法性亦源於《中國憲法》與《香港基本法》，也明確了“愛國者”所具有的效忠義務。¹² 鄧小平早在20世紀80年代就明確指出，“愛

⁹ 覃輝銀：《新型民主選舉制度與香港政治轉型發展基本格局的構建》，《公共治理研究》2023年第3期，第24-30頁。

¹⁰ 《“國安家好”香港國安法法律論壇在港舉辦》，2021年7月5日，http://www.xinhuanet.com/gangao/2021-07/05/c_1127625308.htm，2024年3月6日訪問。

¹¹ 強世功：《中央治港須認真面對“高度自治難題”》，《中央社會主義學院學報》2017年第3期，第62-71頁。

¹² 左高山、張璐：《論“愛國者治港”中的身份認同與效忠義務》，《中南大學學報》（社會科學版）2023年第4期，第126-135頁。

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。”¹³ 隨着香港國安法的落地實施，“愛國者”的判斷標準在實踐中逐漸清晰。

第一，香港國安法的實施推動本地立法不斷完善，為判斷“愛國者”提供了更為明確的規範依據。2021年5月，香港特區立法會通過《2021年公職（參選及任職）（雜項修訂）條例》¹⁴，對多部本地立法進行修訂。其中，這次修訂就在《釋義及通則條例》中加入第3AA條，以此解釋對擁護《香港基本法》、效忠香港特區的具體涵義。該條例的委員會報告指出¹⁵，以“正面清單”和“負面清單”相結合的方式重新解釋效忠義務，這就為當前“愛國者”提供了新的判斷依據。具體而言，正面清單即為擁護《香港基本法》、效忠香港特區，具體的法定條件主要包括六項內容。¹⁶ 並且這種擁護，不僅體現在意圖上，還應表現在言行上，即要真心地及真誠地遵守、支持、維護及信奉。而負面清單則是強調作出或意圖作出超出擁護《香港基本法》、效忠香港特區的行為，例如拒絕承認香港特區作為中國一個地方行政區域的憲制地位、尋求外國政府或組織干預香港特區的事務，以及公開及故意以焚燒、毀損、塗劃、玷污、踐踏等方式侮辱國旗或國徽或區旗或區徽等。通過這些立法修訂，可以看出“愛國者”的判斷標準在實踐中不斷細化，並成為法定理由。

第二，香港國安判例法的形成為“愛國者”標準提供了權威判例依據。根據香港警務處的年報資料顯示，自香港國安法實施以來，截至2022年12月31日，國安處共拘捕236名涉嫌從事危害國家安全行為和活動的人士。¹⁷ 此外，“47人非法初選案”“支聯會非法集結案”“黎智英案”“港獨侮辱國歌案”等危害國家安全的案件相繼宣判，不斷加強香港居民對國家安全的理解和認知。在“黎智英案”中，就對能否聘用英國律師參與涉及國家安全的案件產生爭議。由於香港實行普通法，一旦開啟外國律師參與國家安全案件的先河，將會在未來形成慣例。2022年12月，第十三屆全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員會關於〈中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法〉第14條和第47條的解釋》，這次人大釋法源於2022年11月香港特區行政長官李家超向中央人民政府提交的相關報告而作出。2023年5月10日，《2023年法律執業者（修訂）條例草案》立法會三讀通過，規範海外律師以專案認許方式來港參與涉及國家安全案件的訴訟。5月19日，香港高等法院正式駁回黎智英聘請英國大律師進行抗辯的申請。這一結果一方面阻斷了反中亂港分子利用外部（法律）勢力扭曲香港國安法及施壓國安法官的基本企圖，另一方面維護了香港國安法所確立的法秩序，進一步推動國安判例法體系的形成。¹⁸

¹³ 鄧小平：《鄧小平文選》（第三卷），北京：人民出版社，1993年，第60-61頁。

¹⁴ 《2021年公職（參選及任職）（雜項修訂）條例》，<https://www.elegislation.gov.hk/hk/2021/13!zh-Hant-HK>，2024年3月7日訪問。

¹⁵ 《〈2021年公職（參選及任職）（雜項修訂）條例草案〉委員會報告》，<https://www.legco.gov.hk/yr20-21/chinese/bc/bc103/reports/bc10320210512cb4-957-c.pdf>，2024年3月7日訪問。

¹⁶ 具體是指：擁護《中國憲法》及《香港基本法》所確立的香港特區的憲制秩序；擁護中國國家主權、統一、領土完整和國家安全；擁護香港是中國不可分離的部分、中國對香港行使主權及中央根據《香港基本法》對香港特區行使管治權力；擁護“一國兩制”原則的落實，維護香港特區的政治體制；擁護在《香港基本法》下，保持香港特別行政區繁榮穩定的目的；忠於香港特區，維護香港特區的利益。

¹⁷ 《香港警察年報2022》，https://www.police.gov.hk/ppp_tc/01_about_us/police_review.html，2024年3月20日訪問。

¹⁸ 田飛龍：《香港國安法的實施成效、法理正當性與制度前景》，《中央社會主義學院學報》2023年第5期，第56-73頁。

第三，遵循香港國安法的立法原意解釋，為“愛國者”的判斷提供了功能標準。從香港國安法的立法原意看，其首要功能在於懲治反中亂港分子以維護香港穩定和國家安全。這一功能體現在前述國安判例法的形成上。而基於國家治理場域，根據香港國安法的立法原意進行解釋需要考慮更為巨集觀的層面，即必須按照預防主義法治觀的要求，發揮法治固根本、穩預期、利長遠的時代功能。¹⁹ 這就要求香港的法治實踐須要考慮香港社會可能存在的不確定性，在法治領域實現調控風險，維護香港繁榮穩定。因此，香港國安法的立法原意不能只考慮懲治功能，還應基於預防主義法治觀的需要，考慮香港社會存在的潛在風險。這就意味着，“愛國者”的判斷標準不能僅靠事後判決予以完善，而且需要通過宣傳香港國安法的立法原意及價值，事先威懾包括反中亂港分子在內的香港反對派，以此達到警示的預防效果。

（二）面向未來：以宣誓制度判斷“治港”資格

香港公職人員宣誓制度《香港基本法》第104條中明確規定，主要涉及行政長官、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，要求他們在就職時必須依法宣誓擁護《香港基本法》並效忠香港特區。通過宣誓制度來判斷愛國者能否“治港”就被確定下來。2016年11月，全國人大進行第五次釋法對該條作出解釋，宣誓是該條所列公職人員對中華人民共和國及其香港特區作出的法律承諾，具有法律約束力。宣誓人作虛假宣誓或者在宣誓之後從事違反誓言行為的，需要依法承擔法律責任。宣誓人拒絕宣誓，亦會喪失就任該條所列相應公職的資格。而2020年6月實施的香港國安法第6條第3款正式規定，香港特區居民在參選或者就任公職時，應當依法簽署文件確認或者宣誓擁護《香港基本法》並效忠香港特區。這就意味着，愛國者“治港”的資格判斷不只是在公職人員宣誓中進行，已經擴大至香港居民在參選時（成為公職人員前）就進行“治港”資格判斷。

隨後，《2021年公職（參選及任職）（雜項修訂）條例》中，針對宣誓制度作出專門調整，從各個方面完善“治港”資格判斷。首先，通過修訂《宣誓及聲明條例》，明確納入區議會的每名議員均須作出的誓言，並針對拒絕或忽略作出誓言的行為設置相應的法律後果。其次，修訂《立法會條例》《區議會條例》及《行政長官選舉條例》等，對於違反宣誓要求或不符合擁護《香港基本法》、效忠香港特區等法定條件的，將會喪失提名資格以及當選資格。最後，修訂《國歌條例》，加入區議會議員的宣誓儀式為須奏唱國歌的場合。現時在職公務員均已簽署效忠聲明。據香港最新公佈的數據統計，已有149名非公務員合約全職僱員及386名非公務員合約兼職僱員，拒絕簽署宣誓聲明，這535名僱員均已離開政府。²⁰ 由此可見，宣誓制度並非是程序上的要求，更具有實體內容和法律效力，為愛國者“治港”資格的判斷提供法治保障。

面向未來，香港宣誓制度若要進一步推動香港實現由治及興的新發展，這就必須要進一步明確“治港”的公職人員主體範圍。例如：是否包括所有政府資助機構或行使公權力的機構在內。再如，當前香港已對官立學校職員作出宣誓安排，因為其屬於公務員；那麼對於其他學校教師是否需

¹⁹ 韓大元、楊曉楠：《論〈香港國安法〉的原意解釋》，《港澳研究》2023年第2期，第3-13頁。

²⁰ 《香港500多名非公務員合約僱員拒宣誓，已全數離職》，2023年11月21日，https://www.guanha.cn/politics/2023_11_21_716427.shtml，2024年3月21日訪問。

要宣誓值得考慮。²¹ 有學者亦指出，未來應當建立對應職位重要程度和管治責任輕重的任職標準²²，即針對重要職位應當設置更為嚴苛的“治港”資格判斷標準。因此，通過宣誓制度，可以實現對愛國者“治港”的資格判斷，把香港的管治權牢牢掌握在“愛國者”手中，全面落實中央對特別行政區的全面管治權。

三、“愛國者治港”原則的理論進路

在現有理論研究中，作為根本原則的“愛國者治港”可從以下三個方面的理論進路予以關注：第一，將“愛國者治港”原則放置於憲法框架下，重視“愛國者治港”所產生的憲法義務；第二，在全面管治權下，正確處理“愛國”與“治港”的關係；第三，借助特別權力關係理論，在法理上澄清公職人員履行宣誓效忠義務並不會與基本權利限制相衝突。

（一）重視“愛國者治港”所產生的憲法義務

無論是中國憲法為核心的成文法律體系，還是香港判例法形成的法律體系，均不影響“愛國者治港”原則在整個法律體系中的定位。香港法律體系與內地法律體系並非割裂，而是相互銜接、良性互動的有機整體。“憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎”。²³ 這就決定了《中國憲法》和《香港基本法》在“愛國者治港”原則中的基礎地位。首先，《中國憲法》第52條明確規定中國公民有“維護國家統一和全國各民族團結的義務”，第54條規定中國公民有“維護祖國的安全、榮譽和利益的義務”。這些憲法義務是對“中華人民共和國公民”的要求，也就自然屬於香港居民所負有的義務，也屬於“愛國者”的憲法義務。

其次，《香港基本法》第23、42、104條分別規定了香港特區政府、香港居民和公務人員的效忠義務，與《中國憲法》所規定的義務具有內在一致性。²⁴ 《香港基本法》屬於香港特區的憲制性法律，一方面根據《中國憲法》制定而來，另一方面又是針對《中國憲法》所確立的特別行政區制度的一種實施。“愛國者”判斷標準所強調的效忠《香港基本法》、效忠香港特區，從本質上看是在維護《中國憲法》所確立的香港特區憲制秩序，因而“愛國者”的效忠義務也包括效忠《中國憲法》所確立的制度在內。

最後，為全面落實“愛國者治港”，香港國安法及新選舉制度也必須在憲法的框架下實施。第一，香港國安法作為全國性法律在香港實施，必須放置於中國整個法律體系內，因而香港國安法的解釋也必須在憲法的框架下進行。第二，在一國兩制下，香港的選舉制度必須明確“選舉不是個人主義的自由，人民只能在憲法（基本法）的框架內和基礎上行使選舉權。”²⁵ 新選舉制度治港的成功

²¹ 楊偉民：《港府討論哪些公職人員需宣誓效忠》，《環球時報》2020年12月2日，第10版。

²² 朱羿錕、郭天武、葉海波等：《愛國者治港筆談》，《暨南學報》（哲學社會科學版）2023年第1期，第24-46頁。

²³ 《“一國兩制”下香港的民主發展》（白皮書），<http://www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/44689/47606/index.htm>，2024年3月21日訪問。

²⁴ 左高山、張璐：《論“愛國者治港”中的身份認同與效忠義務》，《中南大學學報》（社會科學版）2023年第4期，第126-135頁。

²⁵ 陳端洪：《論香港特別行政區行政長官提名委員會的合理性與民主正當性》，《港澳研究》2014年第2期，第12-23頁。

實踐表明，在憲法框架下落實“愛國者治港”已成為香港特區政府向中央負責的生動體現。

(二)在全面管治權下正確處理“愛國”與“治港”的關係

香港國安法的實施為“愛國者治港”原則提供了法治保障，基於全面管治權理論，二者是法治保障與制度建構的關係。在“一國兩制”語境下，“愛國”與“治港”的關係必須正確對待。堅持和完善“一國兩制”制度體系，堅持以愛國者為主體的“港人治港”，把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權結合起來，為“愛國者治港”提供健全的制度保障。²⁶

首先，“愛國”必須堅持“一國”原則。衡量“愛國”的標準是明確且客觀的，無論是建制派、中間派，抑或是本土派甚至反對派，只要真心尊重民族、擁護回歸，不損害香港繁榮穩定，就可根據法定程序參與管治。²⁷同時，“愛港”與愛國並不衝突。有些反對派認為“愛港”只需維護在港利益、維持香港高度自治權，從而將“愛國”與“愛港”對立。但是，其忽視了“一國兩制”的前提邏輯，“愛港”的前提是“愛國”，國家的繁榮穩定是保障香港特區由治及興的根基。因此，必須在“一國”原則下“愛國”，擁護中央對特別行政區的全面管治權，才能保障香港特區的高度自治權並推動其繁榮穩定。

其次，“治港”在保障香港特區高度自治權時，必須維護中央對特別行政區的全面管治權。“愛國者治港”所保障的高度自治權是全面管治權的組成部分，“治港”的權力來自於中央的授權，並受到全面管治權的制約與監督。在中央行使主導權和決定權的必然邏輯下，行政長官由本地選舉產生但要經中央政府的實質任命，中央所認可並符合“愛國者治港”的行政長官才能成為合格的治港者。²⁸例如：人大通過釋法解釋“治港”者必須履行宣誓的法定要件和責任，就是落實全面管治權的重要表現。再如：香港國安法的起草就把維護國家安全的主要權力和責任賦予給香港特區，但並不意味着香港可就維護國家安全實現完全自治，中央仍保留根本責任用以解決香港自身無法處理的難題，這是對“雙執行機制”的重大創新。²⁹

最後，“愛國者治港”應當堅持在中央的主導下經由香港特區開展實施治理。這就意味着，中央通過全面管治權強化和支持香港特區的政府權威，鞏固香港的政治體制。中央正在推動香港落實新選舉制度，將香港的管治權掌握在“愛國者”手中，有效落實“愛國者治港”的根本原則。具體而言，通過擴大“愛國者”在行政機關與立法機關的“治港”陣營，選舉能夠真正貫徹“一國兩制”並維護憲法和基本法所構成的憲制秩序的“治港”人才。香港行政長官發佈的2023年施政報告就提出，堅持在行政主導和“愛國者治港”相適應下，政府透過行政長官互動交流答問會、立法會前廳交流會、直接會面等，增進政策制訂過程中和立法會的交流和協作。³⁰通過行政和立法的良性

²⁶ 王晨：《關於〈全國人民代表大會關於完善香港特別行政區選舉制度的決定（草案）〉的說明》，《中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會公報》2021年第三號，第409頁。

²⁷ 莫紀宏、諸悅：《香港本土愛國主義的歷史、貢獻與啟示》，《甘肅社會科學》2022年第5期，第150-162頁。

²⁸ 鄒平學：《中央主導和決定香港特區政制發展的憲制基礎與實踐啟示》，《特區實踐與理論》2017年第3期，第66-74頁。

²⁹ 王振民：《尋找香港國安法的立法原意》，《大公報》2023年1月27日，第A10版。

³⁰ 《行政長官2023年施政報告》，<https://www.policyaddress.gov.hk/2023/sc/policy.html>，2024年3月23日訪問。

互動、協同治理，香港特區可以破解當前發展面臨的各種困境與難題，真正實現向中央負責，維護中央對香港全面管治權。

（三）在法理上澄清公職人員宣誓與基本權利限制不相衝突

據統計，聯合國193個成員國憲法中明確規定國家公職人員宣誓制度的有177個。³¹ 作為公職人員的政治倫理，“愛國者治港”原則是國際慣例在香港特區本土適用，也體現了中央對“港人治港”的充分信任。2019年11月，香港區議會出現選舉亂象的根源之一即是參選人認為宣誓效忠不具有強制性。³² 但是，值得注意的是，《香港基本法》起初設置“這種寬鬆的憲制條件是主權者給予的特別優待，不是豁免就職宣誓的理由”。³³ 但是，當政治上的效忠成為法定的一項基本義務時，從某種意義上必須會對宣誓主體的基本權利構成限制，這主要表現在公民的言論自由、結社自由兩個方面。³⁴ 若要調適公職人員宣誓制度與基本權利限制之間的潛在衝突，可以通過特別權力關係理論作為依託。

特別權力關係理論發源於德國，並在二戰後得到發展。特別權力關係具體調整國家與公民之間的緊密關係，其中就包括公務員關係。根據該理論，處於特別權力關係中的公民一律被納入行政領域，其後果是不適用基本權利和法律保留。³⁵ 所以在特別權力關係下，公職人員的效忠（宣誓）義務會高於一般香港居民。雖然目前特別權力關係理論已經部分廢除，但並不代表其不具有理論意義。現代國家的公職人員以宣誓的外在形式與國家建立特別關係，也蘊含着其自願承受比普通公民更為嚴苛的效忠義務，因而不能一筆抹殺特別權力關係理論。³⁶

在當下運用特別權力關係理論，不能只是根據宣誓內容就可對公職人員的基本權利予以限制，而必須“要以其他法律規定的實質性義務為依據”。³⁷ 這就意味着，香港公職人員的宣誓義務存在法律規定的實質性義務作為依據時，可以對其基本權利進行限制。這種義務所具有外在的強制性，是在法律依據作為前提條件下，將外在的宣誓效忠內化為對國家的情感認同，進而在行動中擁護《香港基本法》並效忠香港特區。顯然，在《香港基本法》的框架下，香港特區的宣誓制度通過人大第五次釋法以及修訂《立法會條例》《區議會條例》及《行政長官選舉條例》等，已然形成實質性義務依據。因此，根據上述法理，公職人員的宣誓制度與基本權利的限制並不衝突。

³¹ 駱偉建：《論愛國愛港者治港的必要性和重要性》，《紫荊論壇》2021年1-2月號，第2-9頁。

³² 宋小莊：《香港國安法對完善選舉制度改革的作用》，《紫荊論壇》2021年第11-12月號，第2-6頁。

³³ 陳端洪：《權力的聖禮：憲法宣誓的意義》，《中外法學》2018年第6期，第1517頁。

³⁴ 姚國建、談文棟：《作為憲法性義務的政治效忠——以香港立法會議員宣誓事件為視角》，《國家行政學院學報》2017年第4期，第40-44頁。

³⁵ 〔德〕哈特穆特·毛雷爾：《行政法學總論》，高家偉譯，北京：法律出版社，2000年，第114頁。

³⁶ 郭天武、李崢：《“愛國者治港”的理論證成與實踐邏輯》，《統一戰線學研究》2022年第3期，第117-129頁。

³⁷ 邢斌文：《“忠於中華人民共和國憲法”的法理解讀與規範分析》，《北大法律評論》2019年第2期，第79-97頁。

四、結語：打造以“愛國者治港”融入國家發展大局的香港範例

“愛國者治港”是維護中央對香港全面管治權和保障香港高度自治權的本質要求。從現實來看，“愛國者治港”的實踐導向已經取得了明顯成效。以香港國安條例刊憲實施為契機，香港國家安全立法體系正在逐步完善，這不僅具有維護國家安全的規範價值，更對全面落實“愛國者治港”原則的具有重大實踐意義。在今後的“治港”實踐中，香港特區應當進一步以“愛國者治港”的香港範例融入國家發展大局。在憲法和基本法框架下不斷規範和明確“愛國者”的判斷標準，推動香港公職人員履行宣誓效忠義務證明，只有堅持“愛國者治港”的根本原則，才能保持香港特區的繁榮與穩定。隨着香港回歸以來的“一國兩制”實踐邁入由治及興的新發展階段，必須把“愛國者治港”原則作為一種底線標準，以“愛國者治港”保障“一國兩制”行穩致遠。香港要加速融入國家發展大局，必須堅守“愛國者治港”的底線，以“一國兩制”的制度優勢，推動香港在形成全面開放新格局中佔得先機；以自身的優勢形成“香港範例”，在服務國家所需中實現自身高質量發展。

〔編輯 謝四德〕