

淺論中央全面管治權在澳門的運行制度及其完善

李良汪

摘 要：澳門回歸以來，中央在充分尊重和保障澳門特區高度自治權的前提下，依照《中國憲法》和《澳門基本法》對澳門特區有效實施全面管治權，並形成了相應的制度，例如國家安全事務顧問和技術顧問對澳門特區維護國安事務的監督、指導、協調、支持等制度。適應新時代澳門“一國兩制”實踐的新要求，中央全面管治權在澳門的運行制度還需進一步完善，尤其是在維護國家安全、落實“愛國者治澳”原則、監督高度自治權行使方面，以進一步健全中央對澳門特區行使全面管治權的制度，並實現中央全面管治權與澳門高度自治權的統一銜接，推動澳門特色“一國兩制”成功實踐行穩致遠。

關鍵詞：中央全面管治權 澳門高度自治權 中央監督權 運行制度

A Brief Discussion on the Improvement of the System for the Exercise of Central Comprehensive Governing Authority in Macao

LEI Leong Wong

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic University)

Abstract: Since the return of Macao, the central government has effectively exercised comprehensive governing authority over the Macao Special Administrative Region in accordance with the Constitution of China and the Basic Law of Macao, while fully respecting and safeguarding the high degree of autonomy of the Macao SAR. Corresponding systems have been established, such as the system for national security advisers and technical advisers to supervise, guide, coordinate and support the maintenance of national security affairs in the Macao SAR. In order to meet the new requirements of the practice of “One Country, Two Systems” in Macao in the new era, the system for the operation of central comprehensive governing authority in Macao needs to be further improved, especially in areas such as safeguarding national security, implementing the principle of “patriots governing Macao,” and supervising the exercise of high degree of autonomy. It is necessary to strengthen the system of the central government exercising comprehensive governing authority over the Macao SAR, unify the exercise of central comprehensive governing authority with the high degree of autonomy of Macao, and promote the successful and steady implementation of the “One Country, Two Systems” with Macao characteristics.

Keywords: central comprehensive governing authority, high degree of autonomy in Macao, central supervision authority, operational system

收稿日期：2024年2月23日

作者簡介：李良汪，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生，澳門特別行政區立法會議員

2014年國務院新聞辦發表的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書（以下簡稱白皮書）提出：“憲法和香港基本法規定的特別行政區制度是國家對某些區域採取的特殊管理制度。在這一制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督的權力。”這是首次在國家的正式文件中使用“全面管治權”這一概念。白皮書的上述重要論述，對於亦屬特別行政區的澳門同樣適用，中央對澳門特區同樣擁有全面管治權。為有效落實中央對澳門特區的全面管治權，需要建立健全中央依照《中國憲法》和《澳門基本法》對澳門特區行使全面管治權的制度，並與保障澳門特區高度自治權相統一，確保澳門“一國兩制”事業始終沿着正確的方向前行。本文擬從維護國家安全、落實“愛國者治澳”原則、監督澳門特區高度自治權行使三個方面，就完善中央全面管治權的運行制度作些探索。

一、中央在維護與澳門有關的國家安全事務方面的權力運行制度

（一）中央對與澳門有關的國家安全事務負有根本責任

我國是單一制國家，維護國家主權安全從來主要是中央政府的憲制職能，屬於中央事權。¹ 管治權基於主權而生，管治權就是一個國家基於主權而對其所屬領土行使管轄和治理的權力。² 在“一國兩制”下，中央對包括澳門特區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權，而主權原則和中央全面管治權理論要求中央對特別行政區內的所有人和組織、資源、物品及事務均享有管治權³，當中自然包括了對與澳門有關的國家安全事務的權力，而且中央對與澳門有關的國家安全事務負有根本責任。與此同時，澳門特區作為中華人民共和國不可分離的一部分，亦負有維護國家安全的憲制責任，應當履行維護國家安全的職責，這是“一國兩制”方針的題中應有之義，更是“一國兩制”實踐的必然要求，因為維護國家主權、安全和發展利益是“一國兩制”方針的最高原則，在維護國家主權、安全和發展利益上，只有“一國”之責，沒有“兩制”之分。在這裏，中央的根本責任意味着中央對涉澳國家安全事務負有最高責任、最終責任和全面責任，澳門特區的憲制責任則意味着特區所有公權力機關都承擔有依法防範、制止和懲治危害國家安全的行為和活動的職責；澳門特區居民也都有維護我國國家主權、統一和領土完整的義務。

與澳門特區有關的國家安全事務既然屬於中央事權，中央當然可以就澳門特區維護國家安全事務進行立法。由於澳門回歸祖國後將繼續實行不同於內地的法律制度，並依照“一國兩制”方針實行高度自治，考慮到這種情形，全國人民代表大會在制定《澳門基本法》時，專門透過《澳門基本法》第23條的規定，授權澳門特區就維護國家安全的事務自行立法。該授權是以中央對澳門特區擁有全面管治權為基礎的，既體現了中央對澳門特區的高度信任，也是中央賦予澳門一項不可推諉的憲制責任。就《澳門基本法》第23條規定的深刻意涵，時任澳門特區行政長官崔世安在其2017年4月14日發表的“特首感言”中明確表明，這是“一國兩制”的一項特殊安排，充分體現了國家對澳門

¹ 饒戈平：《香港特別行政區維護國家安全法：學習與解決》，《港澳研究》2020年第3期，第3頁。

² 王禹：《“一國兩制”下中央對特別行政區的全面管治權》，《港澳研究》2016年第2期，第5頁。

³ 杜磊：《論中央對特別行政區全面管治權的“全面性”特徵》，《港澳研究》2022年第2期，第6頁。

的信任與尊重。

在中央的支持和指導下，2009年，澳門特區制定了《維護國家安全法》，順利完成了《澳門基本法》第23條的立法任務，將維護國家安全的憲制責任落實到本地立法。此後，澳門特區進一步認真履行維護國家安全的主體責任，制定或修改有關的配套法律法規，有序推進澳門特區維護國家安全的法律制度和執行機制。2018年，澳門特區政府依法設立了以行政長官為主席、保安司司長為副主席的維護國家安全委員會，以協助行政長官就澳門特區維護國家安全的事務進行決策並負責執行統籌工作。2021年11月30日，中央人民政府作出批覆，同意澳門特區行政長官賀一誠的報告，決定在澳門特區維護國家安全委員會設立國家安全事務顧問和國家安全技術顧問。同年12月13日《澳門特別行政區公報》刊登第47/2021號行政法規《修改第22/2018號行政法規〈澳門特別行政區維護國家安全委員會〉》，並於翌日生效，為國家安全顧問制度在澳門特區落地實施以及國家安全事務顧問和國家安全技術顧問依法履職提供了有力的法律保障。2023年5月，澳門立法會全票通過修改《維護國家安全法》的法律，深化落實《澳門基本法》第23條規定的憲制性責任，全面準確貫徹“一國兩制”方針，更好維護國家主權、安全、發展利益。修改後的《維護國家安全法》不僅結構更科學、規範更有力，而且定位更合理，在總體國家安全觀的指導下，修改後的《維護國家安全法》由原先的單行刑事法律調整為當前澳門特區維護國家安全的基礎、主幹和核心的法律。

（二）完善中央在維護與澳門有關的國家安全事務方面的權力運行制度

《澳門基本法》授權澳門特區自行立法禁止危害國家安全的行為和活動，正是以中央對澳門特區維護國家安全事務擁有全面管治權為前提和基礎的。對此，內地學者中國人民大學韓大元教授、中山大學郭天武教授等人提出了“常規管轄說”，認為在特區維護國家安全方面，應當遵循由特區來負主要責任，中央承擔終局性責任的處理原則。因此，在澳門維護國家安全事務領域，除澳門特區要切實履行好自身的憲制責任，建立健全維護國家安全體系外，中央亦要負起根本責任，依法行使全面管治權，完善在維護國家安全領域的權力運行制度。

一是完善國安顧問的監督、指導、協調、支持制度。澳門回歸祖國以來，特區政府一直重視維護國家安全的法制建設，早在2009年就進行了《澳門基本法》第23條關於維護國家安全的本地立法，並有序推進維護國家安全體系建設，進一步增強了澳門社會的國家觀念，有力維護了國家安全。亦因如此，在維護國家安全領域，澳門沒有如香港般採取“雙法雙機制”的模式，中央層面對澳門既未進行維護國家安全的立法，也未在澳門設立維護國家安全的機構，維護國家安全立法由澳門特區依據《澳門基本法》第23條自行推動並完善，維護國家安全執法則由澳門特區政府透過完善維護國家安全的執行機制和強化執法力量來予以保障。理想的國家安全立法應當普適於主權國家的所有地區，但在“一國兩制”的大前提下，《澳門基本法》賦予了澳門特區在國家安全領域的自行立法權，同時澳門特別行政區也正確履行了國家安全立法的憲制義務。⁴

為彰顯中央在維護與澳門有關的國家安全事務方面的全面管治權，一方面，參照《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《港區國安法》）的有關規定，中央人民政府在

⁴ 郭天武、朱紫芊：《澳門特別行政區維護國家安全立法探析》，《上海政法學院學報（法治論叢）》2021年第3期，第64頁。

澳門特區維護國家安全委員會設立一名國家安全事務顧問，並由中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室（以下簡稱澳門中聯辦）主任擔任，其職責是監督、指導、協調、支持澳門特區開展維護國家安全工作；另一方面，根據澳門的實際情況，中央人民政府在澳門特區維護國家安全委員會設立三名國家安全技術顧問，由澳門中聯辦相關人員擔任，其職責是協助國家安全事務顧問開展相關工作，並就澳門特區維護國家安全委員會辦公室履行相關職能提供意見。國家安全事務顧問和國家安全技術顧問分別透過列席澳門特區維護國家安全委員會會議和澳門特區維護國家安全委員會辦公室會議履行職務。

為保障國家安全事務顧問有效履行監督、指導、協調、支持澳門特區開展維護國家安全工作的職能，除進一步健全國家安全事務顧問和國家安全技術顧問列席澳門特區維護國家安全相關會議的制度外，還應建立並完善其他的相關制度。例如，健全國家安全事務顧問和國家安全技術顧問工作規則，建立國家安全事務顧問和國家安全技術顧問在事權範圍的工作流程，加強與澳門特區維護國家安全委員會的溝通聯絡；為國家安全事務顧問和國家安全技術顧問配備相應的力量並提供技術、行政輔助及後勤支援，以便國家安全事務顧問可以在澳門做好國家安全情報資訊的收集和澳門特區維護國家安全態勢的前瞻分析，更好為澳門特區維護國家安全委員會分析研判澳門特區涉及國家安全及社會穩定的形勢，以及統籌處理澳門特區涉及國家安全事務的相關事宜提供意見和建議等。

二是建立澳門特區行政長官就維護國家安全事務向中央提交年度報告的制度。按照《澳門基本法》的規定，行政長官對中央人民政府負責，其中理應包括就澳門特區維護國家安全事務對中央人民政府負責。為有效落實行政長官就澳門特區維護國家安全事務對中央人民政府負責的要求，有必要參照《港區國安法》的規定，建立行政長官就澳門特區履行維護國家安全職責的情況提交年度報告的制度。此外，從澳門特區維護國家安全委員會的組成和性質來看，也有必要建立行政長官就澳門特區履行維護國家安全事務的職責向中央人民政府提交年度報告的制度。按照第22/2018號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》的規定，澳門特區維護國家安全委員會由行政長官擔任主席，委員會是協助行政長官就澳門特區維護國家安全事務進行決策並負責執行統籌工作的機關，因此，作為委員會主席的行政長官有向中央人民政府提交報告的職責，以便中央人民政府全面及時掌握澳門特區在維護國家安全方面的工作情況，進而更好地監督、指導、協調和支持澳門特區展開維護國家安全的工作，提升澳門維護國家安全能力。雖然行政長官每年向中央述職時會涉及維護國家安全事務，但由於述職報告的事務較為全面，為突出維護國家安全事務的重要性，仍可考慮由行政長官單獨就澳門特區履行維護國家安全職責的情況專門向中央提交年度報告。在中央人民政府提出要求時，行政長官還應當就維護國家安全特定事項及時提交報告。

二、中央在落實“愛國者治澳”原則方面的權力運行制度

（一）“愛國者治澳”是“一國兩制”方針的應有之義

縱觀世界歷史，愛國者治理是世界通行的政治法則和普遍實踐。⁵ 把澳門特區管治權牢牢掌握在

⁵ 陳朋親、毛艷華：《新時代堅持和完善“一國兩制”制度體系研究》，《廣東社會科學》2023年第6期，第120頁。

愛國者手中，這是確保“一國兩制”行穩致遠，保證澳門長治久安、繁榮穩定的必然要求，這也是從“一國兩制”在港澳二十多年的實踐得出的深刻啟示。⁶ 堅持“愛國者治澳”，就是堅守“一國兩制”的初心，因為“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。中共二十大報告明確提出，落實“愛國者治港”、“愛國者治澳”原則。把“愛國者治港”、“愛國者治澳”鄭重寫進中國共產黨的全國代表大會報告，這是中共歷史上還是第一次，表明在“一國兩制”下牢牢掌握特別行政區管治權，事關國家主權、安全和發展利益，事關澳門長期繁榮穩定，對此必須頭腦十分清醒、態度十分堅決，不能有絲毫含糊。⁷

“愛國者治澳”不是抽象的，而是具體的。澳門特別行政區是中華人民共和國的特別行政區，是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。而根據我國憲法規定，中華人民共和國是工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政的社會主義國家，社會主義制度是中華人民共和國的根本制度，中國共產黨領導是中國特色社會主義最本質的特徵和最大優勢。澳門回歸以後，中國共產黨不斷加強對澳門“一國兩制”實踐的集中統一領導，成為澳門“一國兩制”實踐行穩致遠的根本保證。⁸ 因此，落實“愛國者治澳”，就是要真心尊重和維護中國共產黨的領導，真心尊重和維護中國特色社會主義制度，真心擁護中華人民共和國對澳門特區擁有並行使主權，真心維護國家統一，真心支持建立澳門特區維護國家安全的法律制度和執行機制，真心支持澳門融入國家發展大局。⁹

（二）完善中央在落實“愛國者治澳”原則方面的權力運行制度

要全面落實“愛國者治澳”原則，離不開中央的指導和支持。中央作為堅定的、當之無愧的“一國兩制”事業的創立者、領導者、踐行者和維護者，在落實作為“一國兩制”方針核心內涵和應有之義的“愛國者治澳”原則方面當然負有重大責任，擁有相應的權力。對於澳門特區落實“愛國者治澳”原則的制度建設和相關工作等事務，中央有權監督。對此，中國社會科學院杜磊博士以及暨南大學夏泉教授亦認同“常規跟進說”，認為特區落實“愛國者治理”原則的工作，亦應遵循中央負終局性責任，特區政府承擔主要責任的原則。例如夏泉教授認為，中央政府從國家治理層面出發，應當統籌謀劃，督促特別區政府有效落實“愛國者治理”實踐。¹⁰

結合澳門的實際，落實“愛國者治澳”原則，中央需要在以下兩個方面着力完善權力運行制度：

一是對澳門社會特別是公職人員和青少年的憲法和基本法教育、國情教育、中國歷史和中華文化教育。澳門回歸祖國二十多年來，“一國兩制”實踐取得了舉世公認的成功，究其原因，除“一國兩制”方針的科學性外，有多方面的因素，其中很重要的一個因素就是澳門本地擁有廣泛、強大、穩固的群眾基礎。澳門社會素有“愛國愛澳”的光榮傳統，在回歸前是這樣，在回歸後更是這樣。

⁶ 本書編寫組編著：《黨的二十大報告輔導讀本》，北京：人民出版社，2022年，第171頁。

⁷ 本書編寫組編著：《黨的二十大報告輔導讀本》，第505-506頁。

⁸ 馬明花：《中國共產黨推進澳門“一國兩制”實踐研究（1999-2022）》，吉林大學，2022年博士學位論文，第151頁。

⁹ 本書編寫組編著：《黨的二十大報告輔導讀本》，第509頁。

¹⁰ 梁雯、夏泉：《系統視角下“愛國者治港”的理論邏輯、實踐進展和完善路徑》，《統一戰線學研究》2022年第4期，第114頁。

如今，“愛國愛澳”的核心價值早已深根厚植、直入人心，在澳門社會居於主導地位。這種喜人局面的形成，得益於澳門特區政府和社會各界高度重視弘揚愛國傳統，穩步推進“愛國愛澳”教育，構建起政府、學校和社團三位一體的“愛國愛澳”教育網路，攜手培育學生“愛國愛澳”情懷，國家意識和愛國精神在學生心田中已深深紮根。同時，澳門特區政府持續開展公務人員憲法和基本法培訓工作，增強公務人員的國家觀念，強化公務人員的憲法與基本法意識，提高公務人員的履職能力。由於澳門特區公務人員在貫徹“一國兩制”方針、實施《澳門基本法》以及維護澳門穩定發展上負有重大責任，提升澳門特區公務人員的憲法和基本法意識，對於特區政府提升全面治理能力和管治水平，努力建設一個能夠全面準確貫徹“一國兩制”方針、能夠帶領澳門全面發展、能夠為廣大居民辦實事的有為政府，都具有十分重要意義。

為了深化澳門“愛國愛澳”教育，中央應加強對相關工作的監督、指導和支持。例如，中央可以要求行政長官就澳門特區開展“愛國愛澳”教育工作的情況提交年度報告，或者在澳門中聯辦協調下，由中央和國家機關有關部門來澳開展調研，以便中央全面掌握相關情況，並給予及時的指導意見和建議；中央和國家機關有關部門可安排師資和力量幫助澳門特區政府和學校根據需要編寫有關“愛國愛澳”教育的教材等。

二是加強“愛國愛澳”力量建設。中共二十大報告對發展壯大愛國愛港愛澳力量作出重要部署，強調要增強港澳同胞的國家意識和愛國精神。為加強“愛國愛澳”力量建設，中央要切實負起責任，加強監督、指導和支持。例如，中央和國家機關有關部門要加強對特區政府主要官員、領導及主管級公務人員、司法人員的國情培訓。澳門特區公務人員是澳門特區的寶貴資源，同時也是特區政府施政的中堅力量，為增強公務人員的國家觀念，強化公務人員的憲法與基本法意識，提高公務人員的履職能力，澳門特區政府為各級公務人員提供學習憲法和基本法的多種渠道，取得了比較好的成效。在幫助公務人員學好憲法和基本法的同時，針對特區政府主要官員、領導及主管級公務人員以及司法人員，中央仍有必要加強國情教育，因為澳門實行與內地不同的社會制度和生活方式，特區政府和學校能夠進行國情教育的師資和力量相對薄弱，仍需要中央的支援和幫助。中央既可以組織師資和力量到澳門來進行相關的培訓活動或者舉辦相關的講座，也可以通過特區政府組織安排人員集中到內地相關的高校或機構進行培訓。又如，中央可以對愛國社團的架構層人員加大培訓力量，組織相關人員到內地參觀學習，親身感受內地改革開放的發展成就，加深民族自豪感和“愛國愛澳”情懷，增強投身“一國兩制”事業的責任感和使命感。¹¹

三、中央在監督澳門特區高度自治權方面的權力運行制度

（一）中央對澳門特區高度自治權具有監督的權力

在“一國兩制”方針下，澳門特區享有的高度自治權不是固有的，中央授權乃其唯一來源。《澳門基本法》第2條明確規定，全國人民代表大會授權澳門特區依照基本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。既然澳門特區的高度自治權是由中央授予的，那作

¹¹ 楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》，澳門：澳門理工學院“一國兩制”研究中心，2015年，第243頁。

為授權主體的中央當然對澳門特區的高度自治權具有監督權，這也是中央全面管治權的題中應有之義。中央對澳門特區高度自治權的監督，其實也是對澳門特區高度自治權的一種保障，以確保其行使符合《澳門基本法》的規定。

（二）中央在監督澳門特區高度自治權方面的權力運行制度

中央全面管治權是澳門特區高度自治權的源頭，兩者是源和流的關係，維護中央全面管治權和保障澳門特區高度自治權是相統一的。中央在依法對澳門特區行使全面管治權的同時，亦充分尊重和保障澳門特區的高度自治權，明確行政長官和澳門特區政府是澳門當家人，也是治理澳門的第一責任人，全力支持其履行好職責，把澳門特別行政區治理好。¹² 同樣應當重視的是，授權者監督被授權者應是常態化的，而不是被授權者“出事”後，才讓授權者“出場”。¹³ 對於澳門特區的高度自治權，中央可在以下兩個方面完善監督的權力運行制度：

一是行政長官向中央述職。《澳門基本法》第45條第2款明確規定：“澳門特別行政區行政長官依照本法規定對中央人民政府和澳門特別行政區負責。”為執行基本法的上述規定，行政長官通常在每年的12月到京進行述職。對於行政長官述職的制度安排有一個不斷變化發展的過程，澳門特區行政長官最近一次的述職是2023年12月18日進行的。這次述職是在中央港澳事務辦公室成立之後進行，在安排上與以往不同，由習近平主席和三位中央政治局常委共同參加會見，聽取述職報告。這一安排充分體現了中央對澳門特區行政長官述職和特區政府工作的高度重視，以及對澳門的殷切關懷。同時，這次安排調整完善了行政長官對中央負責的制度機制，有利於更加全面地落實中央對特區的全面管治權。¹⁴ 當然，對於行政長官述職的制度，還有完善的空間，特別是行政長官述職的報告是否可以公開，以增加透明度。如果述職報告全文不便公開，可以考慮經縮略與脫密處理后予公眾知悉。畢竟按照《澳門基本法》的規定，特區行政長官在對中央人民政府負責的同時，還要對澳門特區負責，讓澳門居民知悉行政長官述職報告的相關內容，也是對澳門特區負責的一個重要體現。從中央的角度來講，也可以根據國家和澳門經濟社會發展的新要求，就行政長官述職報告的格式、內容，以及中央對述職報告的回應方式等進一步完善和規範化。

二是對澳門發展有重大影響的事務。對於澳門特區自治範圍內的事務，中央充分尊重和全力保障澳門特區的高度自治權。但是，這決不意味着中央就完全放任不管。對於澳門特區自治範圍內的重大法律和政策、重大規劃、重大項目的建設等，可以考慮建立適時向中央報告的制度。例如澳門特區的重大產業政策等，有必要建立向中央報告的制度安排。中央可制定相關的規範性文件，就程序上需要向中央進行報告的特區自治範圍內的重大事項作出規定。

¹² 本書編寫組編著：《黨的二十大報告輔導讀本》，第171頁。

¹³ 馮澤華：《論中央對港澳全面管治權中的監督權》，《廣州社會主義學院學報》2019年第3期，第49頁。

¹⁴ 駱偉建：《推進具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐》，《澳門日報》2023年12月20日，第A19版。

四、結語

習近平主席明確指出：“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。”實踐中，要將落實中央全面管治權與保障特區高度自治權有機結合起來，一方面要促進特區治理體系和治理能力現代化，依法提升特區全面治理能力和管治水平，另一方面要建立健全中央依照憲法和基本法對特區行使全面管治權的制度，尤其是要完善中央全面管治權在特區運行的制度安排，確保中央全面管治權在特區落地實施。只有維護和落實好中央全面管治權，特區的高度自治權才能有效和正確行使，“一國兩制”的實踐才能沿着正確的軌道前進。

〔編輯 庄真真〕