

澳門“愛國者治澳”的治理探索及其啟示*

楊愛平

[提 要] “愛國者治港(澳)”是確保“一國兩制”實踐行穩致遠的根本原則,法律層面的建章立制是有效落實“愛國者治港(澳)”根本原則的法治基石。而從澳門特色的“一國兩制”實踐看,其“愛國者治澳”事業不僅建基於各種建章立制工作,還貫穿於澳門特區的治理過程中。一方面,通過築牢“愛國愛澳”的社會政治基礎,實現了“愛國者治澳”的政社合作治理,不斷壯大了愛國者管治聯盟;另一方面,通過構建“愛國愛澳”管治團隊“進入—管理—監督”的無縫連接機制,確保了“愛國者治澳”的全流程治理,有力地提升了管治團隊的政治忠誠度及其管治能力。澳門特區“愛國者治澳”的治理機制對豐富和發展新時代“一國兩制”實踐有重要啟示。

[關鍵詞] “一國兩制” 愛國者治澳 愛國者治港 政社合作治理 全流程治理

[中圖分類號] D676.59 [文獻標識碼] A [文章編號] 0874 - 1824 (2021) 03 - 0027 - 11

眾所週知,“愛國者治港(澳)”是貫徹落實“一國兩制”方針的根本原則,本應屬於一個政治常識問題。早在 1983 年和 1984 年,“總設計師”鄧小平先生即明確提出了“愛國者治港”思想。但香港回歸 20 多年所發生的“反 23 條立法”運動、“反國教”運動、非法“佔中”、“修例風波”等極端事件,導致一時間“港獨”猖獗、“黑暴”肆虐、“攬炒”橫行,充分暴露了反中亂港分子蓄意製造香港特區與國家、“兩制”與“一國”關係對立的險惡意圖,也反映出香港特區在維護國家主權、安全和發展利益的憲制責任上的制度漏洞。質言之,香港特區“一國兩制”實踐中出現的這些變形、走樣問題,意味着“愛國者治港”根本原則尚未在特區管治中全面、充分、徹底落實,更說明鄧小平先生的戰略研判極具先見之明。

也正是在香港“一國兩制”實踐日漸偏離正確軌道的時刻,習近平主席在聽取行政長官林鄭月娥述職報告時強調指出:“要確保‘一國兩制’實踐行穩致遠,必須始終堅持‘愛國者治港’。這是事關國家主權、安全、發展利益,事關香港長期繁榮穩定的根本原則。”^①由此,“愛國者治港”這一天經地義的政治倫理要求,再次引起各界的廣泛關注。從近年香港發生的政治亂像來看,大批反中亂港分子、“港獨”等激進分離勢力之所以通過各種選舉進入特區各級各類治理架構,成為公職人員,

* 本文係國家社科基金重點項目“澳門增強國家意識與愛國精神的治理探索及其對香港的啟示研究”(項目號:20AZD098)的階段性成果。

“利用建制反建制”，關鍵性癥結在於：香港特區現行的選舉制度存在着不能有效保障“愛國者治港”根本原則全面落實的嚴重漏洞和缺陷。^②為此，中央充分行使全面管治權，繼去年出台香港國安法止暴制亂後，今年又修改和完善香港特區選舉制度，力圖從香港公職人員的進入機制上設置安全閥，堵住“愛國者治港”這一根本原則無法有效落實的制度漏洞。

應當說，從法律的層面建章立制，規範和完善各級各類選舉制度，落實了“愛國者治港”的依法治理精神，是對香港回歸 20 多年來發生的反中亂港事件的撥亂反正，具有壓艙石的重要作用。然而，有了香港國安法和修改後的香港基本法附件一和附件二，是否意味着“愛國者治港”的政治倫理就能從法理變為現實，或者說香港就能全面有效落實“愛國者治港”根本原則呢？從澳門特區的“一國兩制”實踐經驗看，事情遠不是那麼簡單。澳門的“一國兩制”實踐之所以不變形、不走樣，根本的原因就在於澳門特區政府勇於承擔主體責任，通過不斷的實踐探索，創設出一套“愛國者治澳”的治理體系和治理機制，實現了“愛國愛澳”政治倫理的制度化和政策化。筆者認為，澳門特區“愛國者治澳”的治理探索，可集中歸結為兩個方面：一是通過築牢“愛國愛澳”的社會政治基礎，實現“愛國者治澳”的政府與社會各界合作治理；二是通過構建“愛國愛澳”管治團隊的“進入—管理—監督”無縫連接機制，實現“愛國者治澳”的全流程治理。為此，本文專門從政社合作治理與全流程治理的角度，總結澳門特區“愛國者治澳”的主要舉措及經驗，在此基礎上提出豐富和發展新時期“一國兩制”實踐中“愛國者治港(澳)”的幾點啟示。

一、澳門特區愛國者政社合作治理的社會政治基礎

古語有云：皮之不存，毛將焉附？再好的制度都是由人來制定和執行的，但人是社會性動物，是各種社會關係的總和。因此，是否具備良性的社會關係和社會環境是確保制度有效執行和治理效能提升的基礎性條件。在這方面，澳門特區正是擁有堅實的“愛國愛澳”社會政治基礎，才確保了“愛國者治澳”根本原則得到有效落實。正如習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 20 周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中指出：“澳門的成功實踐源於不斷鞏固和發展同‘一國兩制’實踐相適應的社會政治基礎、源於在愛國愛澳旗幟下實現了最廣泛的團結，這是‘一國兩制’始終沿着正確軌道前進的根本保障。”^③我們知道，“愛國愛澳”的核心價值在澳門有薪火相傳的優良傳統，回歸前澳門就形成了一個由愛國社團所主導的、高度自治的“華人社會”，這些愛國力量共同構築起了一個強大的“愛國愛澳”陣營，在澳門回歸前的眾多關鍵事件中發揮了中流砥柱作用。澳門回歸後，澳門特區政府乘勢而為，從法律、政策、學術與智庫建設等層面，採取了一系列卓有成效的舉措進一步夯實了“愛國愛澳”的社會政治基礎，從而為“愛國者治澳”奠定了政府與社會各界合作治理的深厚根基。

（一）從法律層面規範和保障愛國愛澳社團的參政議政

澳門特殊的歷史發展背景與社會環境，培養和造就了一大批兼具社會與政治複合功能的愛國社團組織。回歸前，澳門以愛國社團為主導的廣泛的社會力量便有着良好的社會自治基礎，其長期的“擬政府化”運作為澳門培養了大批兼具愛國意識與管理經驗的社會治理人才，並積累起了豐厚的社會資本，^④但當時沒有明確的法律制度規範為其提供保障。回歸之後，澳門特區的各類愛國社團積極參政議政，成為澳門社會政治生活中不可或缺的一股重要力量。為此，澳門特區政府首先從法律層面着手，為澳門社會以愛國力量為主的參政議政體制提供規範與保障，使得澳門愛國愛澳的社團力量得以延續並繼續發揚光大。

一方面,在基本法律層面,《澳門基本法》的多項條款規定了澳門社團組織在文化教育、醫療衛生、社會服務、體育運動等公共管理領域結社活動的權利,使得眾多愛國社團能夠積極參與到公共服務的提供及公共事務的管理中來,形成政府與社會中愛國力量雙向合作的良好局面。另一方面,在一般法律層面,澳門特區政府在《結社權規範》、《選民登記法》及《澳門特別行政區立法會選舉法》等法律的相關條款中,對社團參與社會政治事務的權利與義務作出了更為詳盡的規定。如《結社權規範》第二章中將“主要為協助行使公民權利及政治權利以及參加政治活動有具長期性質的組織”定義為“政治社團”,並為之規定了“參加選舉”、“提出施政及管理上的建議、意見及大綱”等職責。^⑤與此同時,澳門特區政府進一步發展完善了各種社團諮詢組織,從而使大量的愛國社團成員積極參與到各種公共事務諮詢工作當中,包括各項新政策的制定、執行與後續評估等。在公共事務的有序參與治理過程中,愛國愛澳社團充分發揮了橋樑的雙向溝通作用,對上充分反映民意,對下積極宣傳並推動執行,成為澳門特區繁榮穩定發展的重要推動力量。

(二)從政策層面資助愛國愛澳社團發展壯大

回歸以後,澳門社團組織的資金來源主要有兩個方面:一是組織成員自發籌集的資金;二是澳門特區政府給予的資源輸入,其中後者佔有很大比重。澳門特區政府對社團的資助一般分為直接資助與間接資助兩種方式。直接資助表現為物質性資源(資金或設施等)的直接投入,澳門政府部門對社團直接資助是通過“民間社團財政資助政策”以及各政府部門制訂的資助相關範疇的相關行政性規章來規範的,其中資助政策有條款明確規定了“對政府部門直接參與範圍以外所發展的活動給予財政資助,應列為施政方針之重大目標,目的在實現民間社會的計劃,鼓勵民間社會創立事業的能力和公民參與”。而間接資助表現為兩種形式,一是政府向社團購買服務,二是給予社團稅收優惠地位。給予社團稅收優惠地位是一種國際慣例,澳門社團稅收優惠資格的確認適用於統一法律、統一條件,且優惠範圍廣泛。但需指出的是,無論是對社團的直接資助還是間接資助,澳門特區政府都是有明確的政策指引和傾斜的,只有那些符合政府施政目標和政策要求的,才給予積極支持;反之,則不予支持,以此確保社團參政議政的政治純潔性。

可見,澳門特區政府將以社團為主的民間力量發展作為其施政方針的重要部分,並從資源輸入、稅收優惠及政策規制上切實把這種支持落到了實處。與此同時,相關政策法規也對澳門社團的義務進行了規定,並通過監督條款保障其資金的合理使用,如“按法律規定提出年度報告及過去的營運賬目”、“向有權限的官方實體提供所要求的數據”、“在能力範圍內遵照其性質與行政當局合作”等,^⑥這就使得社團活動是在澳門特區政府的監督之下展開的,並且密切了社團與政府間的合作。這種放鬆發展與強化監管齊頭並進的舉措,推動了澳門愛國愛澳社團欣欣向榮的發展局面,進而成為“愛國者治澳”強大的執政合作力量。

(三)從學術共同體層面夯實“愛國愛澳”的廣泛政治共識

由學術界和各類智庫組成的學術共同體,是澳門社會愛國愛澳的重要依靠力量,在輿論傳播、話語體系建構、政治共識凝聚等方面發揮了關鍵作用。澳門回歸意味着全新的政治秩序在“一國兩制”的框架之下建立起來,相應地,構建起與全新政治秩序相適應的社會價值觀、掌握愛國愛澳在社會上的話語權也是十分重要的工作。^⑦因此,在主流意識形態建設方面,澳門學術界與澳門特區政府充分發揮了各自的積極性:一方面澳門眾多學術團體通過不斷發展和完善自身,使其研究成果和知識產出成為了闡釋澳門社會發展規律的主流話語;另一方面澳門特區政府高度重視智庫建設,積極與高校學者展開合作,從而形成了構築澳門社會話語權的強大合力。

從爭取澳門特區學術話語權的回歸來看，澳門不斷發展壯大的學術團體，在構建澳門特區社會價值觀和政治共識上扮演了十分重要的角色。回歸前，澳門置身於葡萄牙殖民主義政治秩序的語境之下。從學術研究的角度看，澳門本地歷史及社會發展規律的相關研究雖成果頗豐，^⑧但澳門社會的意識形態話語權被葡萄牙殖民者掌控，這對澳門的社會價值觀造成了極大損害。祖國內地改革開放以後至澳門回歸前，澳門本地的學術團體逐步得到長足發展：一方面在理論上積極推進澳門本地的學術發展，進一步發展豐富“澳門學”的學術概念之內涵和外延，並進行了相關的學科建設，旨在通過對澳門政治、經濟、社會和文化發展進行研究，讓主流社會客觀地掌握澳門的歷史發展與現實狀況；另一方面在實踐上承擔起了中葡建交談判時期即已開始的釐清社會運行機制，確立澳門城市精神、本地身份認同以及內部社會關係等與建立澳門本土話語體系緊密相關的任務，旨在構建回歸後與“一國兩制”相適應的社會價值觀與政治共識。澳門回歸以後，澳門本地的學術研究更是進入了與國家發展大局緊密相連的研究階段，這一時期澳門基金會適時提出“弘揚中華文化傳統，構建澳門本地知識體系”的總目標，繼續推動學界投入澳門學術發展，並積極適應時代發展要求。^⑨總之，隨着澳門學術共同體的發展壯大以及知識產出的增加，一批具有文化自覺和文化自信的“愛國愛澳”學者脫穎而出，他們重塑着澳門學術的話語權，進而與澳門特區政府一道，把“愛國愛澳”的核心價值捏合為澳門社會的最廣泛共識。

在發揮智庫的諒政建言作用、實現政府與智庫的雙向互動方面，澳門特區政府首先是積極開展官方、民間及高校智庫（研究機構）建設，並鼓勵支持澳門高校的專家學者加入。官方智庫主要建立了澳門特區政府政策研究室（後改為“政策研究和區域發展局”）、可持續發展策略研究中心和澳門基金會澳門研究所等。民間智庫建設上則大力支持澳門發展策略研究中心、澳門學者同盟、澳門經濟學會、澳門經濟建設協進會等。澳門高校智庫（研究機構）主要有澳門理工學院“一國兩制”研究中心、澳門大學澳門研究中心、澳門科技大學可持續發展研究所、澳門城市大學澳門“一帶一路”研究中心等。這些智庫（研究機構）吸納了學術界大量的專家學者，為其提供了廣闊的參政議政平台。同時，澳門特區政府善於聽取智庫學者的建議，促進澳門特區政府的科學決策與民主決策，推進“一國兩制”的貫徹落實。譬如“澳門發展策略研究中心”，其宗旨是積極擁護《澳門基本法》，致力於參與“一國兩制”的實踐，以理性、客觀、持平的態度開展澳門發展策略的研究，該中心的諸多研究成果，如“澳門社團現狀與前瞻”、“澳門特區政府公共行政改革研究報告”、“澳門與區域合作系列研究”等，都得到了政府部門的認同與採納。因此，澳門“愛國愛澳”學界的優秀成果能夠通過智庫這一重要平台，滲透到澳門特區政府的公共政策制定及實施過程中，從而增強特區政府施政的合法性、民主性和認受性，凸顯出澳門特區政社合作治理的鮮明特色。

二、愛國管治團隊“進入—管理—監督”的全流程治理

如果說“愛國愛澳”的社會政治基礎是孕育愛國者意識的土壤，那麼以愛國者為核心的管治團隊即是生命力旺盛的種子，是實現“愛國者治澳”的中流砥柱。在“一國兩制”環境下，香港和澳門特區的管治團隊包括特區政府、立法會和司法系統的主要官員及公職人員。就現實而言，如何選拔政治忠誠的愛國者進入管治團隊、如何培養和提升愛國者管治團隊的管治能力、如何監管愛國者管治團隊的管治行為，是貫徹“愛國者治澳”或“愛國者治港”根本原則要解決的三個核心問題。回歸以來，澳門特區政府一方面通過鞏固夯實“愛國愛澳”的社會政治基礎，為“愛國者治澳”的政社合作治理營造了良好的社會氛圍；另一方面，勇於承擔主體責任，從事前進入、事中管理、事後監督三個

環節探索無縫連接治理機制,形成了“愛國者治澳”的進入—管理—監督的全流程治理過程。

(一)“愛國愛澳”價值認同是進入管治團隊的首要條件

官員及公職人員的事前進入機制,是嚴格落實“愛國者治澳”根本原則的第一道閘門。為紮實和守護好第一道閘門,澳門特區政府以憲法和《澳門基本法》為基礎,從落實行政長官與立法會議員選舉、官員就職宣誓、公職人員的入職考核等方面,建立健全了“愛國愛澳”管治團隊進入環節的相關制度規則。

一是嚴格按照《澳門基本法》及其附件一附件二的修正案,進行澳門特區行政長官和立法會議員的選舉。《澳門基本法》是“一國兩制”方針的法律化,是貫徹落實“愛國者治澳”的法治基石。回歸以來,澳門特區政府堅決維護憲法和基本法的憲制秩序地位,通過對《澳門基本法》實施的制度化及細則化,有條不紊地開展了澳門特區歷屆行政長官和立法會選舉,循序漸進地推進了澳門特區的政治民主化進程,確保了澳門社會和政治的穩定。

二是建立並完善了官員就職宣誓制度。早在回歸元年的1999年,澳門特區政府就通過了《就職宣誓法》,一方面明確規定了澳門特區政府核心官員的中國居民身份,從國籍限制上保證了“以我為主”的管治團隊的建設;另一方面明確了澳門特區管治團隊宣誓效忠的義務,即特區行政長官、主要官員、立法會議員、法官、檢察官、終審法院院長和檢察長效忠中華人民共和國和澳門特別行政區。香港發生立法會議員的宣誓風波後,2017年澳門特區又按照“未雨綢繆、防患未然”的一貫原則,根據全國人大常委會對《香港基本法》第一百零四條的解釋精神,主動修改立法會選舉制度,加入了“防獨”條款,明確規定立法會議員在任職期間不得擔任外國的議會或立法會議員、政府的成員或公共行政人員,擔任上述外國職位的據位人不得參選澳門特區立法會議員。此舉更進一步完善和規範了效忠制度,限制了特區政府公職人員的雙重效忠,避免損害國家的主權,維護了特區的安全及政治穩定。^⑩

三是規範對公職人員憲法與基本法知識的入職考核要求。基本法是“一國兩制”的法律化,也是貫徹落實“一國兩制”的重要保障。習近平主席曾多次強調基本法素養對於建設澳門特區“愛國愛澳”管治團隊的重要性,提出“要培養造就一大批熟悉澳門特別行政區基本法、具備深厚專業素養的法治人才,為依法治澳提供堅強人才保障”。原全國人大常委會委員長張德江也曾指出:“要將學習掌握基本法的水平作為特別行政區任用和評價公職人員的重要標準,努力提升管治團隊的國家觀、大局觀和法治觀。”^⑪根據澳門特區政府《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》的規定,公務人員的招聘及甄選由行政暨公職局負責主導、各部門協同,並對擬招聘公務人員採取統一考試的模式進行考核。考核內容包括綜合能力評估與專業或職務能力評估兩大部分。其中,綜合能力評估是進入專業或職業能力評估的前置考核,只有在前者的考核中通過才有資格進入下一環節。而在綜合能力的評估中,《澳門基本法》的相關內容佔據了相當大的比重,如果應試者不了解、不掌握“一國兩制”和《澳門基本法》,就不可能通過考試,這就使得憲法與基本法的掌握成為進入公職人員團隊的基本素養與基本門檻,為澳門特區建立知法懂法、愛國愛澳的管治人才團隊奠定了良好的基礎。^⑫

(二)“愛國愛澳”核心價值貫穿於管治團隊的日常管理中

“愛國者治港”或“愛國者治澳”有兩層含義:一是要讓真心擁護祖國、擁護“一國兩制”的愛國者治理特區;二是要讓有能力的愛國者,有熱忱、有擔當、有勇有謀地治理特區。從這個意義上講,建立健全官員及公職人員的進入機制,是實現“愛國者治澳”的起點,而對於管治團隊“愛國愛澳”意志的長久維持及其能力建設而言,則需要通過政府治理體系與公職人員治理能力的提升來加以

解決。對此,澳門特區政府採取了憲制責任的明確及其履行、公共行政改革,以及公職人員的定期培訓與學習三種日常管理策略,培養出了一支有能力的愛國者管治團隊。

首先,澳門特區三大政權主體完好地履行了憲制責任。特區的憲制即是由憲法和基本法規定的根本制度“一國兩制”,而憲制責任即是憲制主體履行憲法和基本法規定的責任,包括維護憲制中確立的政治關係的秩序,防止、制止和糾正破壞憲制秩序的行為。因此,明確憲制責任並切實履行憲制責任,是貫徹落實“一國兩制”方針、保證澳門特區政府在“愛國愛澳”及保證中央全面管治權的前提下施政的關鍵所在。回歸以來,澳門特區行政長官、立法會、法院和檢察院這三大政權主體,完好地履行了各自的憲制責任,堅守了“愛國者治澳”的法律底線。一是澳門特區行政長官的憲制責任及其實際履行,具體表現在新版《澳門特別行政區行政長官的產生辦法》和《澳門特別行政區立法會的產生辦法》的制定上。根據《澳門基本法》規定,2009年及以後澳門特區行政長官和立法會的產生辦法可以修改,澳門特區行政長官堅持政治發展主導權和決定權在中央的原則,首先向中央提出啟動兩個產生辦法修改的報告,經中央同意後,再徵求社會各界意見,最後由立法會審議通過,很大程度上維護了中央在澳門特區政治發展上的主導權和決定權。二是立法會的憲制責任及其實際履行。澳門特區成立以來,立法會制定了許多與基本法條文直接相關的法律,對基本法的實施及中央全面管治權的維護起到了保障的作用。譬如為保障中央履行防務的職責,立法會分別通過了《軍事設施的保護》、《訂定規範駐澳門部隊協助維持社會治安和救助災害的事宜》以及《駐澳門部隊因履行防務職責而享有的權利和豁免》。這些法律的制定不僅起到了對駐軍履行職責的保障和規範作用,也在很大程度上維護了中央對澳門的管治權威。三是法院和檢察院的憲制責任及其履行。法院作為司法機關,其憲制責任是在審理案件過程中對基本法進行解釋,保證其具體、準確地適用於基本法規範,即在基本法規範具體適用過程中將基本法細則化。譬如在2014年澳門3個小團體發起的“民間公投”案中,澳門特區政府以該行為嚴重侵犯及破壞了《澳門基本法》為由,禁止該社團在公共地方舉辦民間公投活動,該社團提起上訴被澳門法院依法駁回,澳門法院在該案件中嚴格履行其憲制責任,通過對基本法的合理細則化,明確了法律是自由的邊界,維護了政治穩定與基本法的權威。^⑬

其次,通過公共行政改革提升澳門特區政府管治團隊的治理能力。回歸以來,澳門特區政府採取向世界學習和向內地學習的態度,持續進行了公共行政的增量改革,顯著提升了澳門特區政府的公共治理水平和治理能力。澳門公共行政改革大致經歷了重構公共行政體系和以制度建設完善治理體系兩個階段。在第一階段,澳門特區政府在全力消除澳葡時期遺留弊病的基礎上,建立起了與“一國兩制”相適應的公共行政管理體系。在這一階段,對於公務員行政方面的規範主要推行的是自上而下的改革,首任行政長官倡導以核心帶動推進澳門的公共行政管理改革,為全體高、中級公務員開辦相應的課程,加強澳門特區公務人員尤其是領導及主管人員的政治素養;與此同時,完善廣大公務員的工作指引,保證公務人員規範行政、依法行政,樹立起政府人員愛國愛澳、廉潔奉公的形象。在第二階段,繼續以制度建設來推進澳門公共行政管理改革、以公共組織的不斷優化來實現公共行政管理的現代化。^⑭尤為重要的是,澳門特區政府以寬廣的視野和胸襟,消除“一國兩制”下制度差異的偏見,勇於向內地學習,借鑒內地經驗設立了澳門特區政府的五年發展規劃、政策研究與區域發展局,推動數字政府建設等。這些改革舉措,既提升了澳門特區政府的施政能力,也有利於增進澳門特區政府管治團隊對國家治理體系與治理機制的理解。

第三,對公職人員定期開展基本法與國情的教育培訓。為了保證公職人員深刻理解“一國兩

制”與基本法,不斷提升特區管治團隊的政治覺悟及素養,澳門特區政府針對各層級公職人員進行了一系列的學習與培訓,內容涉及基本法培訓、公務員能力提升以及國情深造等方面。在基本法培訓方面,特區政府在對公職人員進行基本法入職考核的基礎上,為入職後的公務人員也開設了針對不同層級官員需求的基本法培訓課程。該課程由澳門特區行政暨公職局長期與澳門理工學院“一國兩制”研究中心及“澳門基本法推廣協會”合作開展,包括針對澳門特區政府領導及主管官員開設的基本法高級研討班、針對澳門特區政府的高級技術員和職務主管開設的基本法培訓班,以及針對新入職的公務人員開設的入職基本培訓課程和晉級達標課程。在公務員能力提升方面,回歸以來澳門特區政府根據《公務人員的招聘、甄選和晉級培訓》等相關法律法規,對澳門公務員提供了大量的素質能力培訓工作,並取得了顯著的成效。在國情深造方面,作為澳門特區公務員整體培訓規劃的一個重要組成部分,澳門特區政府全體主要官員和檢察長積極赴內地進行任中培訓,有助於加深澳門特區政府管治團隊對國家發展戰略和經濟社會發展最新情況的了解,使得澳門特區政府與中央聯繫更加緊密,有利於澳門更好地融入國家發展大局。

(三)“愛國愛澳”管治團隊的管治行為需接受多方監督

澳門特區的“愛國愛澳”管治團隊,包括澳門行政、立法、司法等政權性機構的主要官員及公職人員。根據憲法與《澳門基本法》,所有管治團隊的官員及其公職人員均要接受法律的監督,以確保“愛國者治澳”根本原則在澳門特區依法順利落實。由於行政主導是澳門特區政制的基本特徵,行政權在澳門特區政權機構的權力格局中佔據主導地位,因此,對澳門特區政府主要官員及公職人員是否在“愛國愛澳”原則下遵守紀律、依法行政進行事後監督,顯得更為重要。在澳門,特區政府官員及其公職人員除接受廉政公署和審計署的常規監督外,還需接受來自立法、司法和社會方面的依法監督,為此,下面就此進行專門闡述。

一是立法機關的監督。澳門特區立法會屬於地方性立法機關,除了行使立法權這一基本職能外,另外一個重要職權就是行政監督,其履職手段主要包括質詢、辯論、調查、彈劾。質詢即是當立法會發現政府部門在行政過程中存在問題、或社會上發生了亟待解決的焦點事件,立法會議員可以書面或者口頭的方式向政府首腦或政府部門主要負責人提出詢問和質問,並要求政府進行合理解釋;辯論則是立法會議員與政府間可以就政府即將制定或已制定的政策進行溝通、討論;調查是指立法會對政府部門提供公共服務的過程進行監督,防止公職人員觸犯法律邊界、損害社會利益;彈劾主要是針對澳門特區的行政長官,當行政長官有嚴重違法或瀆職行為,立法會有權對行政長官提起彈劾案,經過一系列嚴格的投票及調查,最終的彈劾案須提交中央政府審核,即最終決定權屬於中央,這也在很大程度上體現了中央對特區的全面管治權。¹⁵需要指出的是,從澳門特區立法會的成分組成來看,超過一半的議員是來自於愛國社團的建制人才。因此,以愛國者為主構成的立法會能夠在一種理性、合法的環境下對澳門特區主要官員及公職人員的施政過程進行監督,保障澳門特區政府在堅持“一國兩制”的前提下依法行政。這與香港特區立法會前段時間出現的“拉布”、“攪炒”等非理性監督形成鮮明對比。

二是司法機關的監督。司法機關對行政權的監督主要體現在司法部門對行政部門和行政人員的監督上,包括兩部分重要內容:其一是對公共行政部門施政程序是否符合規範進行法律上的監督,使公職人員不會輕易進行違法行政,一旦違法便會由司法部門進行審判並受到相應的法律制裁。從澳門特區檢察院網站的統計數據可以看出,澳門的司法監督力度在逐年增強,而澳門特區政府的施政水平及規範性也在不斷提升。可以說,澳門特區的司法部門積極履行監督職能,推動了行

政部門依法施政、維護了憲法與基本法的權威。其二是對行政法規進行司法審查。制定行政法規是行政長官的一項重要權力,而在澳門特區的行政主導體制之下,司法機關對於這些制定出來的行政法規進行合法合憲性的審查是十分必要的。在澳門特區的司法實踐中,中級法院和終審法院在多個司法案件的判決中均表示,在對行政行為所提起的司法上訴中,法官可以對一個行政法規的合法性提出附帶性審理,積極履行並保障了司法部門的監督權,提升了行政法規制定的規範性。

三是社會監督。澳門是一個社團社會,以“愛國愛澳”社團為代表的社會力量與政府之間結成了較為和諧的關係。因此,相較於香港而言,澳門有一個較為理性、平和的社會環境和輿論生態。除了《澳門基本法》中明確規定的澳門居民可以向特區立法會提出申訴的途徑之外,各種新聞媒體、網絡媒體、社會團體等也是澳門社會不可忽視的監督力量,他們通過輿論監督的方式,督促政府部門公職人員依法行政、維護澳門社會政治的清明與穩定。回歸以來,澳門的社會監督總體上保持政治正確的良好態勢,對澳門特色的“一國兩制”成功實踐發揮了正能量作用。

三、“愛國者治澳”的基本經驗及其啟示

綜合上述,回歸以來澳門特區在“一國兩制”實踐中,逐步探索出了外部的政社合作治理與內部的全流程治理有機結合的“愛國者治澳”模式(見下圖1),形成了澳門特色的“愛國者治澳”經驗。這對於推進新時代“一國兩制”的新實踐,更好履行特區在維護國家主權、安全和發展利益上的憲制責任,具有重要啟示。

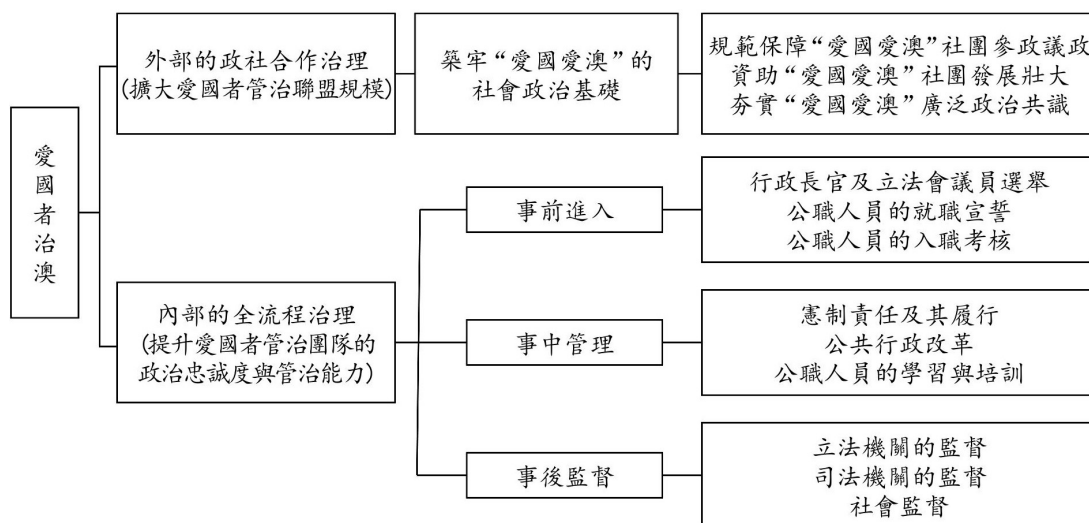


圖1 “愛國者治澳”的政社合作治理與全流程治理模式

(一)澳門特區“愛國者治澳”的基本經驗

歸結而言,澳門特區“愛國者治澳”的基本經驗是:通過內外兼治的兩種機制,形成了政府內外部的系統治理、建章立制的依法治理和全流程的綜合治理特色。

在外部的政社合作治理方面,“愛國愛澳”社團和學界共同體是澳門特區愛國者管治聯盟的重要力量來源。為此,澳門特區政府首先從外部環境的塑造開始入手,通過規範保障“愛國愛澳”社團參政議政、資助“愛國愛澳”社團發展壯大、夯實“愛國愛澳”的廣泛政治共識等系列舉措,鞏固並進一步築牢了澳門“愛國愛澳”的社會政治基礎,從而不斷擴大愛國者管治聯盟的規模。而愛國者

管治聯盟規模的不斷擴大,自然使澳門的社會秩序和政治生態步入更為良性的循環,這就為特區政府與澳門各界友好合作,貫徹落實“愛國者治澳”根本原則奠定了深厚的社會根基。

從內部的全流程治理來看,澳門特區的行政、立法和司法機構之間良性互動,緊密合作,構建了從事前進入到事中管理,再到事後監督的無縫連接機制,從而實現對“愛國愛澳”管治團隊的全流程治理。我們可以明顯看出,“愛國者治澳”的全流程治理不僅關注愛國者管治團隊的進入機制問題,同時也十分重視進入後的日常管理和事後監督問題。而且,就進入機制而言,澳門特區的經驗是不僅要完善行政長官和立法會議員的選舉制度,還應做細做實公職人員的就職宣誓、入職考核工作。無縫連接的全程流治理,確保了澳門特區愛國者管治團隊的政治忠誠度,提升了他們的整體管治能力,使“愛國者治澳”的根本原則真正落實到日常的治理行動中。

(二)“愛國者治澳”經驗對豐富和發展新時代“一國兩制”實踐的重要啟示

筆者認為,澳門特區之所以能探索出內外兼治的“愛國者治澳”治理機制,關鍵在於澳門特區政府敢於、勇於、善於和樂於作為,完好履行了澳門特區在維護國家主權、安全和發展利益上的憲制責任,從而確保了“一國兩制”實踐的不變形,不走樣。總結並吸收澳門特區探索的“愛國者治澳”經驗,對於更好推進新時期“愛國者治港(澳)”的新實踐,均有重要的啟示。

首先,特區政府敢於依法治理,是保障“愛國者治港(澳)”的基石。

憲法與基本法一同構成了特區的憲制基礎,是保障“一國兩制”行穩致遠的法治基石。作為“一國兩制”的法律化,基本法的生命在於實施,貴在遵守。習近平主席指出:“澳門回歸祖國 20 年來,以憲法和澳門基本法為基礎的憲制秩序牢固確立,治理體系日益完善。澳門特別行政區堅決維護中央全面管治權,正確行使高度自治權。順利完成基本法第 23 條和國歌法等本地立法,成立特別行政區維護國家安全委員會,維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任有效落實。行政、立法、司法機關嚴格依法履行職責,正確處理相互關係,自覺維護行政長官權威,確保以行政長官為核心的行政主導體制順暢運行”。^⑥應當說,這是對澳門特區政府敢於依法治理,樹立憲法與基本法權威的高度認可。香港是一個法治社會,但回歸 20 多年來,香港特區卻令人遺憾地出現了不依據憲法和基本法辦事的問題,如本地 23 條立法遲遲不動、區議會違法擴權、“雙普選”不依法推進等,導致“一國兩制”實踐出現變形、走樣問題。在香港由亂轉治,由治到興的新時代,香港特區政府要把嚴格依據憲法、基本法和國安法辦事作為特區治理的基本準則,不斷健全完善依法治港的制度體系和實施機制;而澳門特區也應與時俱進,總結回歸以來“依法治澳”存在的某些短板和弱項,更好完善“愛國者治澳”工作。

其次,特區政府勇於承擔主體責任,是落實“愛國者治港(澳)”的關鍵。

“行政主導制”是港澳兩個特區政制安排的共同特質。“愛國者治澳”之所以取得成功,關鍵一點在於澳門特區政府勇於承擔主體責任,毫不動搖地堅持和維護了“行政主導制”。2009 年《維護國家安全法》在澳門立法會獲得高票通過時,時任行政長官何厚鏵就特別指出:憲制責任不僅僅只在於立法的過程,更重要的是要將特區政府的工作落到實處,“和任何法律一樣,要成功推動特區的法制建設,我們必須持續不斷深化法律的推廣、宣傳以及相關人員的培訓工作。”^⑦回歸以來,歷屆澳門特區政府勇於承擔“愛國者治澳”的主體責任,在行政長官親自領導、政府部門切實履職下,不折不扣履行好三大政權機構的憲制責任,並“以內地為師”、持續推進公共行政改革,嚴格落實公職人員的就職宣誓、入職考核和赴祖國內地學習培訓制度。這些系列舉措,既有利於穩固澳門特區愛國者管治團隊的政治忠誠度,又鍛煉和提升了他們依法治理本澳事務和大灣區跨境事務的素養

和能力。而香港回歸以來，受泛民主派尤其是激進反對派的政治掣肘，“行政主導制”曾一度面臨嚴峻的挑戰，導致“愛國者治港”的根本原則難以完好貫徹落實到具體的治理實踐中。在香港由亂轉治的歷史關頭，香港特區政府要抓住香港國安法出台和香港特區選舉制度完善的契機，勇於擔當“愛國者治港”的主體責任，建立健全事前進入、事中管理和事後監督的全流程治理機制。一方面，讓那些“是其所是、非其所非”、能為香港解決問題的賢能愛國者能脫穎而出，^⑧進入特區各類政權機構治理香港；另一方面，讓那些有能力的愛國者，有熱忱、有擔當、有勇有謀地治理特別行政區。澳門特區政府則應更上層樓，在更好地融入國家發展大局、深度參與粵港澳大灣區建設方面，做出表率 and 示範引領作用。應當說，近年來粵澳雙方探索的共建共商共管的“粵澳深度合作區”，以及澳門特區政府新近設立的“融入國家發展工作委員會”，就是推進新時期“愛國者治澳”新實踐的重要舉措。

再次，特區政府善於凝聚社會各界力量，是保障“愛國者治港（澳）”的基礎。

“愛國愛澳”作為澳門社會的核心價值，是澳門特區貫徹落實“愛國者治澳”的民心基礎，也是“一國兩制”在澳門成功實踐的最重要原因。回歸以來，澳門特區政府深諳民心政治的深刻道理，立足澳門是社團社會的政治實際，採取多方舉措，進一步築牢了“愛國愛澳”的社會政治基礎，鞏固和擴大了澳門特區愛國者管治聯盟的規模，從而紮實了政府與社會各界合作治理的社會土壤。相較而言，“愛國者治港”的根本原則之所以面臨實踐難題，重要原因就在於香港社會存在着左、中、右不同的政治光譜，導致香港特區缺乏“愛國愛港”的強大社會政治基礎，無法形成具有廣泛政治共識的愛國者管治聯盟，進而影響到政府與社會各界合作治理的整體效能。但在香港選舉制度得到完善後，“選舉政治”對行政的過度掣肘問題將得以逐步消解，政治分野和社會裂痕也將逐步修復，這為香港特區政府集中精力、有效施政提供了機制保障。為此，香港特區政府一是要聚焦解決各種深層次問題，着力發展經濟、改善民生，贏得基層市民的更廣泛支持；二是要着力培養一大批愛國社團的青年領袖，為愛國者為主的管治團隊提供充足的建制人才儲備；三是要用好愛國學術共同體的資源和話語優勢，掌握政策議程設置和政治話語權，達成“愛國愛港”的最大社會政治共識。對於澳門特區而言，如何更好地讓普通市民在澳門經濟適度多元化發展過程中更有參與感和獲得感，將是澳門特區政府進一步夯實“愛國愛澳”社會政治基礎要面對的重要問題。

第四，特區政府樂於並善於開展國家認同教育，是踐行“愛國者治港（澳）”的依歸。

習近平主席曾對“一國”與“兩制”的關係做過深刻論述。他說：“‘一國’是根，根深才能葉茂；‘一國’是本，本固才能枝榮。”^⑨因此，能否在社會各界尤其是公職人員和廣大青少年中加強憲法和基本法的宣傳教育，增強港澳同胞的國家意識與愛國精神，這是做好“一國”的國家認同和踐行“愛國者治港（澳）”根本原則的前提與基礎。應當說，回歸以來，澳門特區政府引領澳門的教育部門、各級各類學校、廣大愛國愛澳社團在開展國家認同教育方面，誠心誠意、腳踏實際地做了大量卓有成效的工作，包括“一國”導向的“去殖民化教育”改革、公職人員的入職宣誓和憲法與基本法入職考核、公職人員赴內地進行國情教育與融入國家發展大局的培訓、對青少年開展深入的國情教育等等。但香港特區在開展國家認同的宣傳教育、踐行“一國”的治理行動方面，還有很大的提升空間。比如，香港公務員入職考試尚未把憲法與基本法納入必考內容；又如，國家發展日新月異，已由站起來到富起來再到如今的強起來的階段，但香港對國家的發展和規劃一直以來缺乏深入了解，存在“不知道”的問題，在融入國家發展大局方面還需迎頭趕上。可喜的是，香港特區政府正積極開展多方面工作：一是檢視現行公務員培訓的做法，加強對香港特區憲制秩序及《香港基本法》、《香港國安法》的培訓教育；二是制訂中高級及首長級人員到內地培訓學習的系統規劃，開放香港公務員

到內地政府、機構或部門掛職學習，增進對國情和內地基層的體悟與認識；三是創新學習交流機制，加強香港青少年對“一國”的政治、文化和心理認同。

四、結束語

中共十九屆四中全會指出，“一國兩制”是我國國家制度和國家治理體系的顯著優勢之一；應加強系統治理、依法治理、綜合治理和源頭治理，把我國制度優勢更好轉化為國家治理效能。澳門特區探索形成的“愛國者治澳”治理體系和治理機制，體現出系統治理、依法治理和綜合治理的特色，很好地履行了澳門特區在維護國家主權、安全和發展利益上的憲制責任，保障了澳門經濟社會的繁榮發展，從而把“一國兩制”的制度優勢有效轉化為“愛國者治澳”的治理效能。當然，本文限於篇幅，對於“愛國者治澳”的源頭治理問題，即各級各類學校如何培養和塑造“愛國愛澳”人才問題沒有納入論述，而事實上澳門在這方面也有值得深入總結的經驗。面向融入國家發展大局的新時代和百年未有之大變局，香港和澳門特區的“愛國者治港（澳）”，既應着眼於固根基、揚優勢，也應着力於補短板、強弱項，攜手推進“一國兩制”新實踐。

①新華社：《習近平聽取林鄭月娥述職報告》，北京：《人民日報》，2021年1月28日。

②齊鵬飛：《香港選舉制度為何非改不可？》，北京：中國新聞社，2021年3月9日。

③⑩習近平：《在慶祝澳門回歸祖國20周年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，北京：《人民日報》，2019年12月21日。

④婁勝華：《轉型時期澳門社團研究》，廣州：廣東人民出版社，2004年，第217~233頁。

⑤⑥婁勝華：《澳門社團法律制度分析：以政府與社團關係為中心》，北京：《國家行政學院學報》，2006年第6期。

⑦⑨吳志良、陳震宇：《學術話語權的回歸與澳門特別行政區政治共識的形成》，北京：《港澳研究》，2019年第4期。

⑧劉澤生：《回歸十年澳門研究的回顧與思考——以澳門歷史研究為中心》，廣州：《廣東社會科學》，2009年第6期。

⑩王振民、劉林波：《“一國兩制”澳門實踐：成就、經驗與展望》，北京：《港澳研究》，2020年第1期。

⑪張德江：《堅定“一國兩制”偉大事業信心，繼續推進基本法全面貫徹落實》，北京：《人民日報》，2017年5月27日。

⑫駱偉建：《特別行政區基本法的理論與實踐研

究——以澳門“一國兩制”實施為視角》，北京：《學術前沿》，2018年第21期。

⑬駱偉建：《論特別行政區實施基本法的憲制責任——以澳門特別行政區基本法實踐為視角》，北京：《港澳研究》，2019年第1期。

⑭蔣朝陽：《澳門回歸20年：公共行政的變革與發展》，北京：《港澳研究》，2019年第1期。

⑮殷嘯虎：《論特別行政區行政主導下的行政權控制與監督——以澳門特別行政區為例》，上海：《政治與法律》，2014年第2期。

⑯畢永光：《何厚鏵指〈維護國家安全法〉重在落實》，北京：中國新聞網，2009年2月28日。

⑰黃芷淵：《香港需要“是其所是、非其所非”的賢能愛國者》，香港：《文匯報》，2021年3月24日。

⑱習近平：《在慶祝香港回歸祖國20周年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，北京：《人民日報》，2017年7月2日。

作者簡介：楊愛平，華南師範大學政治與公共管理學院副院長、教授。廣州 510006

[責任編輯 劉澤生]