

论“爱国者治港”中的身份认同与效忠义务

左高山^{1,2}, 张璐¹

(1. 中南大学人文学院, 湖南长沙, 410083;
2. 北京外国语大学马克思主义学院, 北京, 100089)

摘要:“爱国者治港”是“港人治港”原则的核心,也是我国国家治理现代化的重要组成部分。按照国际惯例和治理伦理,只有“爱国者”才有资格成为治理的主体,“爱国者治港”原则蕴含着深刻的政治效忠逻辑,香港居民不仅对香港特区政府具有效忠义务,而且对国家也承担相应的效忠义务,香港公务人员履行效忠义务是贯彻落实“爱国者治港”原则的关键。只有准确理解“爱国者治港”的身份认同逻辑与效忠义务,全面贯彻落实“一国两制”方针,香港才能进入由乱及治、由治而兴的新的发展阶段,从而开启良政善治的新篇章。

关键词:爱国者治港; 身份认同; 效忠义务; 依法宣誓

中图分类号: D261

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)04-0126-10

近年来,香港社会的暴力冲突与动荡变化对国家主权和国家安全带来了某种挑战,严重干扰了“一国两制”方针的实践,对香港的社会稳定带来了巨大的破坏。“面对香港局势动荡变化,我们依照宪法和基本法有效实施对特别行政区的全面管治权,落实‘爱国者治港’原则,香港局势实现由乱到治的重大转折。”^{[1](3)}党的二十大报告中的这一重要论断包含了丰富的内涵:第一,指出了“香港局势动荡变化”的客观事实,即部分香港人将“一国两制”方针中的“一国”与“两制”对立,出现了所谓“香港自决论”和“香港独立论”等错误的论调,甚至出现了严重的暴力活动。第二,针对部分香港人将中央的“全面管治权”与香港的“自治权”对立,将“高度自治”等同于“完全自治”的情况,中央政府依照宪法和基本法实施对香港的全面管治权。第三,针对部分香港政治团体以“民主派”自居,

“逢中必反”的乱港极端行为,落实“爱国者治港”原则,取得了“由乱到治”的效果。国内学术界对“爱国者治港”原则进行了一定程度的研究,主要集中在关注其理论逻辑、原则意义、实践进展和完善对策,但对该原则内含的身份认同与效忠义务等深层次的政治伦理问题缺乏系统研究,本文拟解决以下重要问题:第一,如何理解“爱国者治港”原则中“爱国者”的政治资格与政治伦理。第二,如何把握“爱国者治港”原则中爱国与爱港的一致性,即如何认识香港居民效忠香港与效忠国家之间的辩证关系。第三,如何解释香港公务人员履行效忠义务是贯彻落实“爱国者治港”原则的关键。历史证明,“一国两制”是保持香港繁荣稳定必须长期坚持的最佳制度安排^{[1](47)},”爱国者治港”原则应当在《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)和《中华人民共和国香港特别行政区基本法》(以下简称《基本

收稿日期: 2023-01-06; 修回日期: 2023-04-09

基金项目: 2019年度国家社科基金重大项目“中国共产党党伦理建设百年史研究(1921—2021)”(19ZDA035); 湖南省教育厅科学研究项目“政治团结及其伦理功能研究”(21A0011); 北京高校中国特色社会主义理论研究协同创新中心(北京外国语大学)阶段性成果

作者简介: 左高山,男,湖南双峰人,哲学博士,中南大学人文学院、北京外国语大学马克思主义学院教授、博士生导师,主要研究方向:伦理学、政治哲学,联系邮箱: mountaintso@126.com; 张璐,女,湖南永州人,中南大学人文学院博士研究生,主要研究方向:应用伦理

法》)的框架范围内进行理解和贯彻,首先要厘清“爱国者治港”中“爱国者”的政治资格与身份认同。

一、“爱国者治港”中的身份认同

“爱国者治港”是“港人治港”原则的核心,是全面贯彻落实“一国两制”方针的重要体现,按照国际惯例和治理伦理,只有“爱国者”才有资格成为“治港”的政治主体。在对“爱国者”的标准和条件进行充分论证之前,我们有必要对与之密切相关的概念“香港居民”和“香港人”进行界定,厘清其与“爱国者”的内在关系及其政治伦理意义,因为它们涉及“治港”主体的政治身份、治理资格与效忠义务。

(一)“香港居民”:新的政治身份的确立

根据《宪法》和《基本法》,“爱国者治港”原则中的“爱国者”首先必须是“香港居民”。《基本法》指出:香港居民是“香港特别行政区居民”的简称,包括永久居民和非永久性居民,永久居民“在香港特别行政区享有居留权和有资格依照香港特别行政区法律取得载明其居留权的永久性居民身份证”,而非永久性居民是指“有资格依照香港特别行政区法律取得香港居民身份证,但没有居留权的人”^[2]。“香港居民”作为一个政治概念或者说“准宪法”概念,表明的是特定的政治身份,但又不是严格宪法意义上的公民身份。《基本法》主要基于居留权将香港居民进行身份区分,香港的市民正式成为“香港居民”,这种政治身份的确立对香港民众的价值认同、政治认同和文化认同都产生了重要的影响。香港居民政治身份的复杂性与香港的历史有关,香港居民还可以根据血统分为华裔与非华裔,根据国籍区分为中国籍与外国籍^{[3](30)},政治身份的不同决定了香港居民享有的权利与承担的义务也存在差异^[2]。中国政府早在《中英联合声明》附件一中就明确了香港居民的居留权,但是部分香港居民仅仅看到了这种身份变化的经济价值,而没有认识到香港居民身份赋予的实质性权利与义务体现的政治伦理认同的变化。事实上,香

港居民的选举权与被选举权、社会福利与退休保障等基本权利都是在《基本法》中才予以明确保障的^{[4](72-73)}。然而,部分香港居民对“中国公民”身份缺乏认同,因而导致其不能正确履行效忠义务,甚至错误地认为“香港居民”表达的仅仅是对香港的认同,而非对国家的认同。由于历史原因,香港居民身份的复杂性可能带来效忠义务的冲突,从而导致“治港”的难度,甚至出现了“乱港”现象,一种试图强化香港本土意识的所谓“香港人”身份认同也随之出现。

(二)“香港人”:复杂的身份认同

由于管治权的转移,中英两国政府对香港居民的政治身份进行了法律确认,也带来了香港居民身份认同的复杂性。换言之,香港居民政治身份的确立迫使其自问“我是谁?”“我过去是谁?”“我将来是谁?”等所谓“香港人”的身份认同问题。然而,重构“香港人”的身份认同需要面对殖民时期被殖民者刻意扭曲的香港历史与回归后“中国香港居民”政治身份重新确立之间的冲突。与“香港居民”这一政治身份不同,“香港人”通常被认为是一个体现文化认同的概念,与“湖南人”“广东人”等地域文化认同类似,是香港居民对香港的价值观念、本土文化以及生活方式等独特性的认同。换言之,“香港人”主要体现为一种文化认同,是香港居民独特的社会心理、集体意识与共同记忆的反映。然而,部分香港居民强调的“香港人”概念有意淡化文化认同,而凸显错误的政治认同。所谓“香港人”的文化认同与上述香港居民的政治身份二者并不一致,前者具有主观性,后者具有客观性,因为“香港人”的文化认同是香港人对自己所属群体的判断及情感所系,是在“谁是我们”和“谁是他者”的不断比较中形成的^{[5](191)}。近几年的政治事件凸显了“香港人”的国家认同与香港认同之间的冲突,一部分“香港人”存在一种“香港—中国人”的身份认同,“香港人”的身份与中国人身份之间存在着某种张力,一些“香港人”认为自己与“内地人”或“中国人”的身份认同之间存在着差别。少数“香港人”甚至出现了否定“中国人”身份的极端行为,诸如焚烧国旗、

拒唱国歌、街头施暴、制造宣誓风波等。这些“港独”行为严重违反《基本法》，对以“一国两制”为基础的国家认同构成了挑战。根据有关研究，大多数“香港人”并不否认族群/文化意义上的国家认同^{[6](191-193)}，但他们尤其是年轻一代对政权或公民权意义的国家认同认识不清，常常以“香港人”标榜自身的政治身份，从而与中国人的身份相区分^{[7](36)}。换言之，不少“香港人”的“中国人”身份认知并不等于“中华人民共和国公民”这一身份，而是刻意强调其所谓“香港人”的政治身份。正如有学者指出：“香港人在身份认同上的含糊不清，是根源于英国殖民统治。”^{[8](71)}“香港人”在公民身份或政权意义上“中国人”认同的模糊性逐渐影响其族群/文化意义上“中国人”的认同，“港独分子”的言行对部分“香港人”的“中国人”的身份认同产生了消极的影响。这也说明社会环境与政治社会事件对“香港人”的国家认同具有某种影响^{[7](39)}。例如，2008年北京奥运会的成功举办激发了“香港人”的国家认同度，认为自己是“中国人”或“香港的中国人”的比例显著增加，而2015年因非法“占中”系列事件的影响，认为自己是“中国人”或“香港的中国人”的比例则明显下降。“香港人”的身份认同是伴随香港回归进程而建构的，是对中国、香港本土与英国的历史的审视与选择性认同的过程，这种认同带有明显的政治性^{[5](199)}。因此，作为文化认同的“香港人”概念不再局限于文化现象，而呈现出政治极端化特征，部分香港政治团体或政党不仅不接受和认同《宪法》和《基本法》构成的宪制，甚至挑战“一国两制”原则。因此，厘清“香港居民”和“香港人”的政治伦理意涵，有利于下文界定“爱国者”的标准和条件。

(三)“爱国者”：“港人治港”的政治资格

诚如前述，《基本法》既明确了“香港居民”的政治身份，也承认了这种身份的复杂性，而“香港人”这一概念则体现了“港人”身份认同的模糊性。然而，“港人治港”原则中的“港人”是有标准、有条件的，只有“港人”中的“爱国者”才有“治港”的政治资格，才能成为“治港”的政治主

体，而不爱国的“港人”则可能成为乱港者，乱港者必须出局。什么叫“爱国者”？“赞成中国收回香港，拥护国家统一”，才能称为爱国者^{[9](902)}。“赞成、主张祖国统一的就是爱国者。”^{[9](915-916)}“爱国者的标准是，尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。”^{[10](61)}邓小平强调了“港人治港”必须以“一国两制”中的“一国”作为根本性的前提，而无论治港者是赞成资本主义或者社会主义，“只要求他们爱祖国，爱香港”^{[10](61)}。他客观地指出了“两制”之异，体现了邓小平作为伟大政治家的务实精神和远见卓识。邓小平关于“爱国者”的思想与《宪法》的精神高度一致，既体现了他对宪法的尊重和忠诚，也指出了香港的繁荣稳定与国家统一的内在关系。

“爱国者”是一个重要的宪法概念，《宪法》总纲指出：“爱国者”既包括“拥护社会主义”的人，也包括“拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴”的人^[11]。根据《宪法》和《基本法》明确“爱国者”的内涵与外延有利于理解“爱国者治港”原则，也有利于理解香港居民效忠香港与效忠国家的内在一致性。“好公民是爱国者”，这是美国著名政治理论家茱迪·史珂拉(Judith N. Shklar)提出的重要命题，她认为好公民之所以是“爱国者”，不仅体现在通过纳税和服兵役为祖国服务，而且经常关注公共利益^{[12](5)}。换言之，好公民必须履行严格的宪法义务才称得上是“爱国者”。然而，香港居民在常规状态下既不向国家纳税，也不服兵役^{[13](1506)}。因此，根据《宪法》和《基本法》，“爱国者治港”中的“爱国者”不局限于茱迪·史珂拉意义上的“好公民”，因为“香港居民”既包括在香港拥有居留权的中国公民，也包括非中国籍的居民，但只要符合《宪法》所列类型之一都是“爱国者”。由于香港保持原有的资本主义制度和生活方式，因而“不能要求他们都拥护社会主义，但是至少也不能反对社会主义的新中国”^{[14](392)}。邓小平的观点与宪法提出的爱国者包括“拥护社会主义”的人高度一致，既体现了灵活性也坚持了原则性，符合“一国两制”的基本精神。习近平指出，必须始终坚持“爱

国者治港”,才能确保“一国两制”行稳致远,“这是事关国家主权、安全、发展利益,事关香港长期繁荣稳定的根本原则”^{[15](406)}。因此,“一国”是“两制”的前提,只有做到“爱国者治港”,宪法和基本法确立的宪制秩序才能得到有效维护,香港才能实现真正意义上的长治久安^{[16](421-422)}。

总之,“爱国者”治理是国际政治通则,任何一个国家都不会将管治权交给不忠于自己国家的人。尽管“爱国者治港”原则承认香港的高度自治权,但是不符合爱国者标准的香港居民不能成为管治者,只有拥护“一国两制”、效忠中华人民共和国和香港特别行政区,拥护和遵守《宪法》和《基本法》,立场坚定、担当作为、为民爱民、有感召力、有责任心的爱国者才具有“治港”的资格^{[17](119)}。因此,香港特别行政区的管治权只有掌握在“爱国者”和“爱港者”手中,才能保证香港由乱到治,由治到兴,才符合全体香港居民的利益。

(四)“爱国者治港”的权力来源

从治理逻辑而言,“爱国者治港”属于地方治理,是我国国家治理现代化的重要组成部分。从“治港”的权力来源而言,“港人治港”来自国家“自上而下”的授权,是国家主权的延伸,其自治权是由《宪法》和《基本法》赋予的,中央政府是香港特区民主政制发展的设计者、主导者和推动者^{[18](99)}。全国人民代表大会授权香港实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权^[2]。但是,部分香港居民没有认识到香港的管治权是由中央政府赋予的,因而错误地认为“港人治港”应由香港居民管治香港,中央政府不应干预^{[4](73)}。习近平指出:“只有做到‘爱国者治港’,中央对特别行政区的全面管治权才能得到有效落实,宪法和基本法确立的宪制秩序才能得到有效维护,各种深层次问题才能得到有效解决,香港才能实现长治久安,并为实现中华民族伟大复兴作出应有的贡献。”^{[15](406)}从《宪法》与《基本法》确立的宪制秩序而言,“爱国者治港”既来源于《宪法》与《基本法》,又是对宪制秩序的有效维护。换言之,“爱国者治港”的合法性来源于《宪法》与《基本法》,也

规定了“爱国者”的效忠义务,在法治实践中为香港的长治久安和繁荣稳定奠定了坚实的基础。

二、“爱国者治港”原则中的效忠义务

“爱国者治港”原则既体现了香港享有中央政府赋予的高度的自治权,也意味着香港特别行政区与“香港居民”应当承担某种效忠义务。“香港居民”的效忠义务与其政治身份的确立相关,即《基本法》规定的中国“香港居民”特定的政治身份决定了其对国家和香港特区的效忠义务。从法理而言,香港居民与内地公民对国家的效忠义务是类似的,这是由“一国两制”中的“一国”这一根本性前提决定的。根据《宪法》和《基本法》,香港居民既有效忠香港特别行政区的政治义务,也有效忠中华人民共和国的政治义务,二者本质上是一致的。彭定康曾在施政报告中指出:“在香港,我们建立了一个忠于我们的政治价值观的管治制度。”^{[5](195)}彭定康此处所说的“我们”显然是一个政治性概念,意味着某种政治或道德团体的归属和认同,而“政治价值观”是凝聚“我们”的重要力量,连港英政府都倡导人们效忠由其倡导的政治价值观主宰的管治制度,回归后的香港特别行政区和香港居民没有理由不全面贯彻落实“一国两制”和“爱国者治港”原则。然而,传统的爱国与忠诚等价值观念在香港社会却没有得到应有的重视,这不能不说与港英政府过去的刻意宣传有着直接的关系^{[4](74-75)}。因此,准确全面厘清香港居民的效忠义务对于深入贯彻“爱国者治港”原则有着重要意义。《基本法》第二十三条、第四十二条和第一百零四条分别规定了香港特区政府、香港居民和公务人员的效忠义务。这些效忠义务与《宪法》规定的效忠义务是一致的,可以称之为宪法性义务。《宪法》作为国家的根本大法赋予了公民个体政治效忠的法理基础,即公民享有宪法权利的同时也要履行维护国家统一和安全的义务,具体包括纳税、服兵役、遵守法律等,实质上是对国家宪法体制的效忠。《基本法》是根据《宪法》制定的香港特区的宪制性法律,规定了香港特别行政区的基

本制度,是我国宪法体制的重要组成部分,构成了香港宪制的基础^{[19](77-90)}。因此,香港居民的效忠对象既包括香港特区宪法体制,也包括国家宪法体制,既有效忠香港的义务也有效忠国家的义务,二者具有内在一致性。但是,香港居民政治身份的复杂性也意味着不同的效忠主体对效忠对象承担的效忠义务存在一定的差别。

(一) 香港特别行政区政府对国家的效忠义务

关于香港特别行政区与国家的关系,《基本法》明确指出了“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”,是“中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域,直辖于中央人民政府”。^[2]《基本法》指出了在“一国两制”的前提下,特区与国家的关系是部分与整体的关系,即香港特别行政区是中华人民共和国的组成部分;特区与中央的关系表现为香港特别行政区是中国单一制国家结构下的地方行政区域;特区与内地的关系则体现为香港特别行政区拥有高度自治权,实行不同于其他省、自治区和直辖市实行的制度。根据国家主权原则,中央政府拥有对香港的本源性权力,而香港则享有授权性权力^{[20](66)}。尽管特区政府是“高度自治”的地方政府,但它是由全国人民代表大会授权,依照《基本法》的规定实行高度自治^[2]。“特别行政区制度是中华人民共和国作为一个政治共同体作出的政治决断的产物,充分体现着作为一个统一的单一制国家的国家意志。”^{[21](23)}换言之,香港特别行政区不是一个独立的政治实体,而是我国的一个地方行政区域,因此,香港特别行政区必须承担对国家的效忠义务。同时,国家也授权香港特别行政区立法规定效忠义务的具体内容,《基本法》第二十三条规定:“香港特别行政区应自行立法禁止任何叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府及窃取国家机密的行为,禁止外国的政治性组织或团体在香港特别行政区进行政治活动,禁止香港特别行政区的政治性组织或团体与外国的政治性组织或团体建立联系。”^[2]这一条款中的立法虚词“应”既表明了国家授权,也体现了香港特别行政区的法定效忠义务,条款中的三个“禁止”明确规定了香港特别行政区效忠

国家的具体内容,即维护香港作为国家组成部分的主权属性,维护国家统一和国家安全,不得以任何分裂国家的行为。进而言之,香港特别行政区实施《基本法》必须体现《宪法》确立的国家观念和国家意志,维护国家主权的统一^{[21](27)}。

(二) 香港居民对香港特别行政区和国家的效忠义务

香港特别行政区对国家的效忠义务需要香港居民通过实际行动来体现。《基本法》规定:“香港居民和在香港的其他人有遵守香港特别行政区实行的法律的义务。”^[2]同时,香港居民也应当遵守《基本法》附件三规定的“在香港特别行政区实施的全国性法律”。尽管上述规定较为抽象,但明确了香港居民有遵守法律的义务;虽然香港居民政治身份的构成较为复杂,部分非中国籍的香港居民可能会出现某种效忠冲突,但是他们对香港特别行政区和中国仍然具有效忠义务。《宪法》明确规定了公民维护国家统一和安全的义务,这也意味着至少香港居民中的中国公民必须履行严格的国家效忠义务。尽管香港居民不需要服兵役和向国家纳税,但并不意味着香港居民不需要承担国家效忠义务,这仅仅是相对内地公民有所减少,遵守香港法律也是间接地效忠国家^{[13](1506)}。而且,《基本法》第二十三条明确规定了香港居民的国家效忠义务,即不得从事“叛国、分裂国家、煽动叛乱、颠覆中央人民政府、窃取国家机密的行为”^[2],香港居民遵守这些禁止性义务是对国家效忠的一种最低限度的“底线忠诚”^{[13](1507)}。

针对香港居民的效忠义务可能出现的冲突,我们应当进一步明确其效忠义务的核心内容,即维护国家统一、忠于人民主权原则、尊重和维护《宪法》与《基本法》的权威。如上文所述,不同政治身份的效忠主体需要承担或履行的效忠义务也会有差异。根据香港的实际情况,香港居民的效忠义务可以大致区分为三类:第一类是香港居民中的中国公民应当承担严格的效忠义务,即对特别行政区和国家的效忠;第二类是香港永久性居民中的非中国籍人承担的效忠义务,包括对特别行政区的严格效忠义务和对国家的基本效忠义务;第三类是香港非永久性居民中

的非中国籍人承担的效忠义务, 包括对特别行政区的基本效忠义务和对国家的隐性效忠义务。这种区分既明确了香港居民效忠的不同层级和各自的义务要求, 也客观地认识到了香港居民中的非中国籍人因其自身国籍可能产生的国家效忠冲突问题。需要指出的是, 既然作为香港居民, 无论是何种政治身份, 他们应当认识到这种政治身份与中国建立的特殊政治关系, 不得因为效忠其国籍所属国而危害中国主权和中国的核心利益^{[22](122-124)}。从上述区分可以看出, 部分香港居民出现的“爱国”与“爱港”之间的效忠义务冲突实际上是没有全面正确地理解“一国两制”的内涵, 过分地强调了“两制”之异。香港作为中国的一部分, “爱港”与“爱国”是一致的, 部分非中国籍的香港居民不能因其对原籍国的效忠义务而将“爱港”与“爱国”对立起来, 甚至敌视和危害中国, 这于法于理都是不正当的。

(三) 香港公务人员对香港和国家的效忠义务

与普通香港居民承担的效忠义务不同, 香港公务人员需要承担要求更高的效忠义务, 这是由“特别权力关系”决定的, 因为公务人员是国家权力的行使者, 其地位来自国家法律的授权, 其行为对宪法体制的存续性影响极大^{[23](43-44)}。公务人员与国家是一种典型的公法契约关系, 他们以国家的名义从事公共服务, 其政治身份和法定职责决定了他们必须承担与一般公民不同的特殊效忠义务^{[24](69)}。换言之, 香港公务人员的效忠义务以其公共职务关系的存在为前提, 如果不担任公共职务则不需要承担公务人员必须承担的效忠义务, 但仍然需要履行香港居民的效忠义务。从任职资格而言, 香港的公务人员必须是“永久性居民”^[2], 这表明政治效忠或者效忠义务来源于特定的政治身份, 不具有这种身份和任职条件则不需要效忠于特定的政治共同体或者对特定政治共同体承担效忠义务。“公务人员必须尽忠职守, 对香港特别行政区政府负责。”^[2]从立法角度而言, “必须”作为立法虚词是带有强制性的指令, 凡是带有“必须”的法律条文, 均属于行为主体必须严格遵守的义务性规范, 否则将承担法律责任^{[25](13)}。因此, “对香港特别行政区政府负责”是香港公务人员必须履行的效忠义务。《基

本法》第一百零四条规定: “香港特别行政区行政长官、主要官员、行政会议成员、立法会议员、各级法院法官和其他司法人员在就职时必须依法宣誓拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法, 效忠中华人民共和国香港特别行政区。”^[2]这一规定指出了较高层级的公务人员就职时必须依法宣誓拥护《基本法》, 明确了对香港特别行政区的效忠义务, 其实质是拥护《宪法》和《基本法》共同确立的宪制秩序。“依法宣誓”是公务人员表达效忠义务的重要方式, 也是体现“爱国者治港”原则的忠诚行为, 具有重要的社会示范效应。

综上所述, 《基本法》规定的效忠义务与《宪法》规定的效忠义务是基本一致的。《宪法》第五十二条至五十六条明确规定了公民效忠国家的宪法义务, 包括“维护国家统一和全国民族团结”“遵守宪法和法律, 保守国家秘密”“维护祖国的安全、荣誉和利益”“不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”“保卫祖国、抵抗侵略”“依照法律服兵役和参加民兵组织”“依照法律纳税”等^[11]。其中, “维护国家统一”是公民效忠国家的根本宪法义务, 但是这一义务无法直接通过宪法予以实施, 只能通过诸如《国家安全法》《反国家分裂法》《民族区域自治法》等法律具体实施。而《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》的立法目的在于全面准确贯彻“一国两制”“港人治港”与高度自治的方针、维护国家安全、保持香港的繁荣和稳定、保障香港居民的合法权益^[26]。

三、香港公务人员履行效忠义务是“爱国者治港”的关键

通常而言, 掌握公共权力的公务人员如果不积极履行严格的效忠义务、出卖或者背叛国家利益则将危及国家安全。因此, 公务人员必须对香港特别行政区政府负责意味着香港公务人员必须承担严格的效忠义务。因为香港公务人员的政治身份来自《基本法》的授权, 其本身就是香港宪制的一部分, 因而其履行的效忠义务要高于普

通香港居民。香港公务人员大致可以分成有就职宣誓要求的公务人员、香港特别行政区行政长官和其他公务人员三类,其具体的效忠义务也存在差别^{[22](124)}。这种区分明确了不同类别的公务人员履行效忠义务的差异性,有利于明确不同政治效忠主体应当承担的责任,也有利于进一步理解和贯彻落实“爱国者治港”的原则。

(一) 依法宣誓的公务人员承担严格的效忠义务

依法宣誓是保障公务人员履行效忠义务的一种制度,具有法定的宣誓内容和程序,有宣誓要求的公务人员不得拒绝宣誓或擅自更改宣誓内容或程序等^{[23](43)}。同时,依法宣誓是一种带有神圣性的政治言语行为,目的在于唤起宣誓公务人员的政治良知与权力自制^{[13](1493)}。《基本法》第一百零四条明确了有宣誓要求的公务人员依法宣誓效忠的内容是“拥护”《基本法》,效忠对象是“中华人民共和国香港特别行政区”,正如《全国人大常委会通过关于香港特区基本法第104条解释》(以下简称《解释》)指出:“既是该条规定的宣誓必须包含的法定内容,也是参选或者出任该条所列公职的法定要求和条件。”^[27]关于香港公务人员的“依法宣誓”,《解释》规定了具体内容:首先,《解释》明确了宣誓是“就职的法定条件和必经程序”。但是,《基本法》并未要求香港所有公务人员宣誓效忠,而是针对部分有宣誓要求的公务人员,如果不进行合法有效宣誓或者拒绝宣誓,不得就任相应公职,而任职资格是公务人员享有相应待遇与履行效忠义务的前提。其次,《解释》明确指出“宣誓必须符合法定的形式和内容要求”。“宣誓就是以语言为符号形式的一种政治活动,离开了语言就无所谓宣誓。”^{[25](18)}因此,宣誓人应当保证宣誓内容的准确和完整。香港的政治风波表明部分有宣誓效忠义务的公务人员宣暂时既没有诚意,也不庄重,甚至对法定的誓言内容进行歪曲和丑化,严重违反了《基本法》。《解释》明确要求必须准确、完整、庄重地宣读“拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法,效忠中华人民共和国香港特别行政区”等法定内容。第三,《解释》指出有宣誓效忠义务的公

务人员如果拒绝宣誓,就“丧失就任该条所列相应公职的资格”。《解释》还明确指出了拒绝宣誓另外的两种形式,即“宣誓人故意宣读与法定誓言不一致的誓言”与“以任何不真诚、不庄重的方式宣誓”,这样的虚假宣誓无效。而且,有宣誓效忠义务的公务人员拒绝宣誓或者未进行合法有效的宣誓必须承担相应的法律责任。第四,《解释》明确了公务人员的宣誓必须在法律规定的监誓人面前进行,明确了监誓人的责任是必须“确保宣誓合法进行”,根据《解释》和香港特别行政区法律规定确定宣誓是否有效^[27]。上述内容表明,有宣誓要求的公务人员通过法定形式和法定誓言进行就职宣誓是其对特区政府政治效忠的重要体现,这种效忠宣誓既是对香港特区的承诺,也是对国家的承诺,因而有宣誓要求的公务人员依法宣誓效忠也是其必须承担的严格的效忠义务。

没有宣誓效忠要求的公务人员是否就不需要承担严格的国家效忠义务呢?这需要回到上文对香港居民效忠义务层次的区分上,无论是有宣誓效忠抑或无宣誓效忠要求的公务人员,其效忠义务都是以香港居民对香港特别行政区的效忠义务为基础的,但是公务人员的效忠义务高于一般香港居民的效忠义务,这是由特定权力关系所决定的。

(二) 香港特别行政区行政长官承担最高效忠义务

根据《基本法》第一百零四条规定,香港特别行政区行政长官需要承担严格的国家效忠义务,而且与普通香港居民和公务人员相比应当承担更高甚至最高的国家效忠义务,应当在特别行政区起模范带头作用。例如,《基本法》规定:“香港特别行政区行政长官必须廉洁奉公、尽忠职守。”^[2]这一条款与“公务人员必须尽忠职守”的规定相类似,但“廉洁奉公”则对行政长官提出了更高的政治伦理要求。

《基本法》规定:“香港特别行政区行政长官是香港特别行政区的首长,代表香港特别行政区。”“香港特别行政区行政长官依照本法的规定对中央人民政府和香港特别行政区负责。”^[2]

行政长官是香港政制的核心,既是特别行政区首长也是特别行政区政府首长。通常而言,“行政长官”是指特别行政区的首长,代表整个香港特别行政区。当行政长官作为特别行政区政府首长时,主要是行政管理权,与立法权属于同一个层级^{[28](56-57)}。行政长官的政治身份与地位,决定了行政长官必须遵守《基本法》与《宪法》,效忠香港特别行政区就是效忠国家,二者是高度统一的。因为香港特别行政区的高度自治权来自中央授权,是一种从属性权力,是国家主权和中央政府权力的延伸。香港享有的“管治权”以“一国两制”为基础,是“权力行使”的转移,而非“权力所有”的转移。因此,“高度自治”并不等于“完全自治”,中央作为管治权的所有者拥有监督权^{[29](78)}。

行政长官承担最高效忠义务与其任职资格和条件相关。《基本法》第四十四条指出,香港特别行政区长官的一个重要任职限制条件是“在外国无居留权的香港特别行政区永久性居民中的中国公民”^[2]。“外国无居留权”“永久性居民”“中国公民”等与政治身份密切相关的限定词包含了行政长官的国家效忠义务。行政长官候选人资格的严格审查也表明其必须承担严格的效忠义务,香港特别行政区维护国家安全委员会从“国家安全”的角度对其审查,并且对“行政长官候选人是否符合拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、效忠中华人民共和国香港特别行政区的法定要求和条件作出判断”^[30]。因此,行政长官拥护《基本法》和效忠香港特别行政区就是效忠国家。

(三) 香港特别行政区立法会议员的效忠义务

香港特别行政区立法会部分议员具有“非中国籍”或者“在外国有居留权”,这种复杂的身份也导致了其履行效忠义务的复杂性。2016年10月12日,香港立法会议员梁颂恒、游蕙桢等在宣誓仪式上的辱国言行违反了《基本法》,凸显了立法会议员的政治效忠危机问题。立法会议员作为公务人员,“有忠于香港特别行政区政府、服从行政长官领导和恪尽职守的义务。效忠国家义务与服从政府、依法恪尽职守的义务直接联系

在一起。”^{[22](124-125)}因此,不能因为立法会议员身份的复杂性和特殊性而淡化或减少效忠义务,而且《基本法》明确规定了就职宣誓要求,因而他们应当承担严格的效忠义务,如果违反效忠誓言将自然丧失任职资格^[2]。根据香港本地立法,议员在获提名时即声明拥护《基本法》并保证效忠香港特别行政区,而且香港特别行政区维护国家安全委员会从“国家安全”的角度,“就立法会议员候选人是否符合拥护中华人民共和国香港特别行政区基本法、效忠中华人民共和国香港特别行政区的法定要求和条件作出判断”^[31]。立法会议员作为公务人员是国家宪法体制的一部分,既应当拥护《基本法》和效忠香港特别行政区,也有义务维护国家安全。上述立法会议员辱骂国家的行为违背了其对国家和香港的效忠义务,严重挑衅了国家主权和“一国两制”的方针,应当承担相应的法律责任。

综上所述,“爱国者治港”原则包含了香港居民、公务人员和特区政府对国家和香港的效忠义务,这种效忠义务与香港居民特定的政治身份密切相关,是由《宪法》和《基本法》共同构建的宪制体制规定的一种宪法性义务,这种义务具有外在的强制性,需要通过一系列严肃的政治行为和政治仪式诸如效忠宣誓唤起和激发香港居民爱国爱港的内在情感,从而将外在的效忠要求内化为内在的道德需要,从情感上认同国家,从行动上效忠国家。

四、结语

香港的实践证明,“爱国者治港”是全面贯彻落实“一国两制”的根本原则。在实施这一原则的过程中,我们要正确认识“爱国者治港”与“反华者乱港”的辩证关系,针对乱港者,“务必敢于斗争、善于斗争”^[2],充分认识实施“一国两制”的复杂性、艰巨性和长期性,充分认识“香港居民”政治身份确立的重要意义,同时也要充分认识“香港人”身份认同的多元性和复杂性。“爱国者治港”原则包含了身份认同及效忠义务,是“港人治港”原则的核心,其中的“爱

国者”有着严格的标准和条件,是“治港”的政治资格。在今后的“治港”实践中,香港特别行政区应当进一步规范和明确“爱国者”的条件,全国人大也应当加强宪法解释。同时,香港要加强对“治港”者资格的审查,明确香港公务人员必须履行国家效忠义务,确保爱国爱港者“治港”,“反中乱港者出局”。“爱国者治港”原则体现了爱国与爱港的一致性,即香港居民对香港特区政府效忠义务与对国家的效忠义务的一致性。香港公务人员履行效忠义务是贯彻落实“爱国者治港”原则的关键,公务人员宣誓效忠是落实“爱国者治港”原则的重要表现。历史证明,只有坚持“爱国者治港”才能保持香港长久的繁荣稳定。香港由乱及治的重大转折也昭示了一个深刻的道理:“要确保‘一国两制’实践行稳致远,必须始终坚持‘爱国者治港’。”^{[15](406)}如何全面准确理解和贯彻落实“爱国者治港”的内在逻辑是香港实现“由治到兴”的关键,“爱国者治港”原则应当在《宪法》和《基本法》的框架范围内进行理解和实施。唯有如此,香港才能进入由乱及治、由治而兴的新的发展阶段,开启良政善治的新篇章。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2] 中华人民共和国香港特别行政区基本法[EB/OL]. (2022-06-07) [2023-01-17]. http://www.locpg.gov.cn/2022-06-07/c_1211653784.htm.
- [3] 李昌道. 香港居民国籍问题探讨[J]. 社会科学, 1991(1): 30-34.
- [4] 周永新. 香港居民的身份认同和价值观[J]. 港澳研究, 2015(4): 66-79, 96.
- [5] 黎熙元. 全球性、民族性与本土性——香港学术界的后殖民批评与香港人文化认同的再建构[J]. 社会学研究, 2005(4): 189-206, 246.
- [6] MARILYNN B B. Multiple identities and identity transition: Implications for Hong Kong [J]. International Journal of Intercultural Relations, 1999, 23(2): 187-197.
- [7] 郝诗楠. 香港人的国家认同与展望: 基于港台海外学术成果的分析[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2019(1): 37-44.
- [8] 郑宏泰, 黄绍伦. 香港华人的身份认同: 九七前后的转变[J]. 二十一世纪, 2002(7): 71-80.
- [9] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱(1975-1997): 下册[M]. 北京: 中央文献出版社, 2004.
- [10] 邓小平. 邓小平文选: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993.
- [11] 中华人民共和国宪法[EB/OL]. (2018-03-22) [2023-01-18]. http://www.gov.cn/guoqing/2018-03-22/content_5276318.htm.
- [12] JUDITH N. S. American Citizenship: The Quest for inclusion[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- [13] 陈端洪. 权力的圣礼: 宪法宣誓的意义[J]. 中外法学, 2018(6): 1492-1518.
- [14] 邓小平. 邓小平文选: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1994.
- [15] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022.
- [16] 全国人民代表大会常务委员会办公厅. 中华人民共和国第十三届全国人民代表大会第四次会议文件汇编[M]. 北京: 人民出版社, 2021.
- [17] 郭天武, 李峥. “爱国者治港”的理论证成与实践逻辑[J]. 统一战线学研究, 2022(3): 117-129.
- [18] 齐鹏飞. “爱国者治港”是香港民主政制发展必须遵循的根本原则[J]. 思想理论教育导刊, 2021(2): 97-105.
- [19] 韩大元. 中华人民共和国宪法与香港特别行政区基本法共同构成香港宪制的基础[C]//全国人大常委会基本法委员会办公室编. 纪念香港基本法实施十周年文集. 北京: 中国民主法制出版社, 2007.
- [20] 朱世海. 香港基本法中的权力结构探析——以中央与香港特别行政区关系为视角[J]. 浙江社会科学, 2016(6): 65-73, 157.
- [21] 韩大元. 论香港基本法上“国家”的规范内涵[J]. 中外法学, 2020(1): 19-40.
- [22] 董茂云. 香港特别行政区居民及其公职人员的国家效忠义务[J]. 法治研究, 2019(6): 119-127.
- [23] 姚国建, 谈文栋. 作为宪法性义务的政治效忠——以香港立法会议员宣誓事件为视角[J]. 国家行政学院学报, 2017(4): 40-44, 145.
- [24] 华燕. 论公职人员的法定忠诚义务[J]. 苏州大学学报, 2013(3): 67-75.
- [25] 左高山. 论入党宣誓的政治忠诚意涵[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2023(3): 11-21.
- [26] 中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法[EB/OL]. (2020-07-01) [2023-01-20]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/01/content_5523060.htm.

- [27] 全国人大常委会通过关于香港特区基本法第 104 条解释. [EB/OL].(2016-11-07)[2023-01-20]. <http://xianfa.chinalaw.org.cn/portal/article/index/id/105.html>.
- [28] 焦洪昌, 王柳. 行政长官对中央人民政府负责制度: 宪制基础与制度完善[J].行政管理改革,2020(7): 55-63.
- [29] 王禹. 港澳基本法中有关授权的概念辨析[J].政治与法律, 2012(9): 77-89.
- [30] 香港特别行政区行政长官的产生办法 [EB/OL]. (2022-06-07)[2023-01-25]. http://www.locpg.gov.cn/2022-06-07/c_1211653784_19.htm.
- [31] 香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序. [EB/OL]. (2022-06-07) [2023-01-27]. http://www.locpg.gov.cn/2022-06/07/c_1211653784_20.htm.

On identity and allegiance obligation in "patriots governing Hong Kong"

ZUO Gaoshan^{1,2}, ZHANG Lu¹

(1. Department of Philosophy, Central South University, Changsha 410083, China;
2. Beijing Foreign Studies University, Beijing 100089, China)

Abstract: The principle of "patriots governing Hong Kong" is the core of the principle of "Hong Kong people governing Hong Kong" and an important component of China's modernization of national governance. According to international practice and governance ethics, only "patriots" are qualified to become the main body of governance. The principle of "patriots governing Hong Kong" contains profound political loyalty logic. Hong Kong residents not only have allegiance obligation to the Hong Kong SAR government, but also bear corresponding loyalty obligations to the country. The fulfillment of allegiance obligation by Hong Kong public servants is the key to implementing the principle of "patriots governing Hong Kong". Only by accurately understanding the identity logic and allegiance obligation of "patriots governing Hong Kong", and fully implementing the policy of "One Country, Two Systems", can Hong Kong enter a new stage of development from chaos to governance and from governance to prosperity, thus opening a new chapter of good political administration and kind governance.

Key Words: patriots governing Hong Kong; identity; allegiance obligation; legal oath

[编辑: 游玉佩]