

# 中央全面管治權範圍與界限初探

李 略\*

## 一、前言：相關概念的釐清

2017年10月，中共中央總書記、國家主席習近平在中國共產黨第十九次全國代表大會上作出的報告中表示，“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。”<sup>1</sup>

關於中央全面管治權的概念，國務院於2014年6月發表的《“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”)中進行了解釋：“中央擁有對香港和澳門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，中央具有監督權力。”<sup>2</sup>

白皮書的主要執筆者之一、北京大學港澳研究中心執行主任強世功教授特別撰文指出，一般香港人的基本法觀念是：“中央在香港的權力局限在駐軍和外交”；而內地人的基本法觀念是：“中央權力局限於具體事權，缺乏學理概括”。所以，“在白皮書中，中央試圖從權力的性質入手重新概括這些具體權力，從而提出‘全面管治權’這個概念。‘全面管治權’概念中試圖用‘全面’來表達中央在香港擁有權力的廣泛性，從而防止香港不少人認為中央在香港除了駐軍和外交之外沒有其他權力。”<sup>3</sup> “儘管如此，‘全面管治權’的提法只是把基本法上賦予中央的權力加以學理概括，中央在香港的管治權無論多‘全面’，都要受到憲法和基本法的約束。”<sup>4</sup>

強世功還指出了：“白皮書中所說的‘全面管治權’就相當於憲法和基本法中所規定的中央在香港行使的主權權力。事實上，在白皮書的英文版中，‘全面管治權’翻譯為 *overall jurisdiction*。這樣含義就更加明確，*jurisdiction* 是國際法上的概念，是指一個主權國家對其領土範圍的一切擁有管轄權。”<sup>5</sup>

特別行政區的概念和範圍都比較明確，那麼中央呢？根據《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》的規定，中央直接行使對香港特別行政區管治權的權力主體包括全國人民代表大會及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會。

中央的全面管治權，概括來講其實就是代表主權國家的中央機關，在其管轄下的領土上行使的權力。下面我們分別就這五個機構討論中央全面管治權的涵義和具體內容。

\* 澳門理工學院公共行政高等學校教授

## 二、全國人民代表大會行使的權力

全國人民代表大會是中國的最高權力機關，所以它所擁有的權力非常廣泛，概括而言，針對特區的全面管治權，有以下幾種：

1. 全國人大決定香港和澳門特別行政區的設立。
2. 全國人大制定《香港基本法》和《澳門基本法》。
3. 以此規定了在香港和澳門特別行政區實行的制度。
4. 全國人大授權特別行政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。

5. 全國人大擁有基本法的修改權。《香港基本法》和《澳門基本法》，均屬國家的基本法律。按照《中華人民共和國憲法》的規定，制定和修改基本法律，是最高國家權力機關——全國人民代表大會的專有職權。因此，《香港基本法》和《澳門基本法》均分別規定，基本法的修改權屬於全國人民代表大會。其中：

### (1) 基本法的修改提案權

基本法的修改提案權屬於全國人民代表大會常務委員會、國務院、香港或澳門特別行政區。

### (2) 基本法的修改程序及原則

特別行政區的修改議案，須經特別行政區的全國人民代表大會代表 2/3 多數、特別行政區立法會全體議員 2/3 多數和特別行政區行政長官同意後，交由特別行政區出席全國人民代表大會的代表團向全國人民代表大會提出。基本法的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由特別行政區基本法委員會研究並提出意見。修改基本法，除了要遵守必要的程序規則外，在實質內容方面，也必須符合法定的原則，即基本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港既定的基本方針政策相抵觸。如“一個國家，兩種制度”、高度自治等。

6. 全國人大有權決定香港、澳門特別行政區的全國人大代表的選舉事宜。包括名額和選舉辦法等。《香港基本法》和《澳門基本法》第 21 條分別規定，香港、澳門特別行政區居民中的中國公民，有權依法參加國家事務的管理。選舉產生香港、澳門特別行政區的全國人大代表，出席全國人大會議，參加國家最高權力機關的工作，是香港、澳門居民中的中國公民參與國家事務管理的重要方面。為了做好在香港、澳門特別行政區選舉產生全國人大代表的工作，全國人大就有權決定：第一，在香港和澳門分別產生的全國人大代表的名額；第二，在香港、澳門推選產生全國人大代表的選舉辦法。

7. 全國人大可授予特別行政區其他權力。授予權，或稱“授權”，是中央把按憲法或基本法規定本應屬於中央行使的權力，依照一定的程序，授予給香港或澳門特別行政區行使。中央授予特別行政區行使某種權力，就是中央向特別行政區授權。這裏所說的授予權，是除了基本法已規定授予特別行政區行使的權力外，中央根據實際和需要，可能另外授予特別行政區享有和行使的權力，這就是《香港基本法》和《澳門基本法》第 20 條規定的香港、澳門特別行政區可享有全國人民代表大會及其常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。從基本法的規定看，有兩種授權性規定，一種是已經授予的權力，一種是可以授予但尚未授予的權力。已經授予的權力，是基本法明確規定授予給特別行政區行使的權力。《香港基本法》和《澳門基本法》第 2 條的規定，集中體現了中央的授權。這就是全國人大授權香港、澳門特別行政區依照基本法實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審

權。除了已經授予特別行政區行使的權力外，基本法還規定了中央可以授予，或在中央的授權下，特別行政區可以行使某種權力。但特別行政區實際行使基本法所規定的權力時，還須另外得到中央的授權或具體授權。例如，《澳門基本法》第117條規定：“澳門特別行政區政府經中央人民政府具體授權可自行制定民用航空的各項管理制度。”

### 三、全國人民代表大會常務委員會

全國人大常委會作為全國人民代表大會的常設機構，擁有的更細緻的全面管治權，概括而言，有以下幾種：

#### 1. 擁有基本法的解釋權

《香港基本法》和《澳門基本法》分別明確規定，“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會”此項規定表明，只有全國人民代表大會常務委員會，才擁有對香港、澳門特別行政區基本法的解釋權。

《香港基本法》和《澳門基本法》，是由全國人民代表大會制定的、中華人民共和國的基本法律。按照《中華人民共和國憲法》第67條第4款的規定，全國人民代表大會常務委員會行使法律的解釋權。全國人民代表大會常務委員會是全國人民代表大會的常設機關，由其擁有對兩部基本法的解釋權，能夠保證對基本法作出符合立法原意的解釋，能夠保證基本法在全國範圍內的統一理解與執行。

全國人民代表大會常務委員會擁有的基本法的解釋權，是具有最高權威性的立法解釋權。全國人民代表大會常務委員會一旦行使此項權力，其對基本法所做的解釋，就是具有普遍約束力的解釋。全國範圍內的一切機關，包括香港、澳門特別行政區的行政、立法、司法機關，均應以全國人民代表大會常務委員會對基本法所做出的解釋為準。

《香港基本法》和《澳門基本法》規定，全國人大常委會對基本法的有關條款作出解釋前，應徵詢香港或澳門特別行政區基本法委員會的意見。

#### 2. 對特別行政區行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的決定權

《香港基本法》和《澳門基本法》附件一和附件二關於在法定時間如需改變行政長官的產生辦法和立法會產生辦法，須經立法會全體議員2/3多數通過，行政長官同意，並分別報全國人民代表大會常務委員會批准和備案。

#### 3. 對香港、澳門特別行政區基本法委員會委員的任免權

按照全國人民代表大會關於設立香港、澳門特別行政區基本法委員會的決定，分別設立的兩個基本法委員會是“全國人民代表大會常務委員會香港特別行政區基本法委員會”和“全國人民代表大會常務委員會澳門特別行政區基本法委員會”。

這兩個委員會，都是下設於中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會的工作委員會。設立這兩個委員會的目的和任務，主要是就《香港基本法》第17、18、158、159條；《澳門基本法》第17、18、143、144條實施中的問題進行研究，並向全國人民代表大會常務委員會提供意見。包括確定港澳特區立法會制定的法律是否符合基本法；關於在港澳特區適用的全國性法律的範圍，即對列於基本法附件三的法律作出增減的問題；關於行使基本法的解釋權和修改權的問題等等。

香港與澳門特別行政區基本法委員會委員由全國人民代表大會常務委員會以委任方式產生。全國人民代表大會關於設立兩個基本法委員會的決定，規定了擔任基本法委員會委員的條件：第一，必須是香港或澳門特別行政區永久性居民中的中國公民；第二，必須在外國無居留權；第三，基本法委員會的候選人必須經香港或澳門特別行政區有關機關聯合提名。香港基本法委員會委員候選人，應由香港特別行政區行政長官、立法會主席和終審法院首席法官聯合提名；澳門特別行政區基本法委員會委員候選人，由澳門特別行政區行政長官、立法會主席和終審法院院長聯合提名。由於香港終審法院不設院長而設首席法官，因此，香港終審法院的首席法官，作為香港特別行政區司法機關的最高首長，有權參與聯合提名基本法委員會委員候選人，報全國人民代表大會常務委員會任命。

#### 4. 向特別行政區作出新授權的權力

基本同全國人大的授權一樣，比如全國人大常委會授權香港特區政府管理深圳灣口岸，及授權澳門特區管理橫琴澳門校區等。

#### 5. 重大事項決定權

- (1) 全國人大常委會有權決定將有關的全國性法律，適用於香港、澳門特別行政區；
- (2) 全國人大常委會有權決定香港、澳門特別行政區進入緊急狀態；
- (3) 全國人大常委會有權認定香港、澳門原有法律是否同基本法相抵觸；
- (4) 特別行政區政制發展問題決定權。

#### 6. 對特別行政區立法機關制定的法律的備案審查權

中央有權對香港、澳門特別行政區行使監督審查權。即全國人大常委會有權對香港和澳門特別行政區的有關機關行使權力予以監督。在行使立法監督權過程中，全國人大常委會有權審查香港、澳門特別行政區立法機關制定的法律是否符合兩部基本法的有關規定。

全國人大及其常委會是中國的最高國家權力機關，擁有憲法規定的立法監督權和審查權。全國人大及其常委會監督特別行政區行使立法權，審查特別行政區制定的法律是否符合基本法的規定，同樣體現了中央對香港、澳門特別行政區的管轄。基本法規定，特別行政區的立法機關制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案。備案不影響該法律的生效。全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的特別行政區基本法委員會後，如認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。該法律的失效，除特別行政區的法律另有規定外，無溯及力。

為了維護和保證特別行政區享有高度自治權，基本法規定全國人大常委會在決定發回上報備案的法律前，須徵詢其下設的香港或澳門特別行政區基本法委員會的意見。同時，全國人大常委會對於將發回的法律也不做修改，而交由特別行政區自行修改和處理，這就尊重和維護了特別行政區享有的高度自治權。

#### 7. 接受特別行政區任免終審法院法官和高等法院首席法官的備案

特別行政區終審法院的法官和香港高等法院首席法官的任命或免職，還須由行政長官征得立法會同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案。

## 四、中央人民政府

### 1. 任免行政長官和主要官員

全國人大常委會及中央人民政府在依法行使任免權時，所享有的權力是實質性的權力。既然基本法規定中央人民政府對行政長官、主要官員及檢察長有任免權，那麼，中央對於有關的候選人，就有權決定是否予以任命。因此，中央有權予以任命，也有權不予任命。這就說明中央行使的此項權力是實質性的，不是形式上的。《香港基本法》和《澳門基本法》並沒有對中央如何行使任免權，作限制性的規定。中央正是通過行使任免權，對特別行政區進行管轄和監督。

### 2. 依法管理與香港特別行政區有關的外交事務

外交是主權國家為實現其對外政策而由獲得授權的機關和人員進行的活動。在通常的情況下，國家元首、政府首腦、外交代表機構及外交人員，是法定的從事外交活動的機關或人員。與外交有關的活動包括官員之間的互訪、外交談判、交涉、發出外交文件、締結條約或協議、協定、參加國際組織和國際會議等。

外交的性質和特點，決定了它是主權國家的行為，從事外交活動的主體，必須是主權國家。《香港基本法》和《澳門基本法》明確規定由中央人民政府負責管理與香港、澳門特別行政區有關的外交事務，這與中華人民共和國作為國際公認的主權國家的地位是相稱的，也符合香港、澳門特別行政區作為中國的地方行政區域的地位。

無論從歷史、現實還是特別行政區的地位來看，與香港、澳門特別行政區有關的外交事務，都應由中央人民政府負責處理。外交是主權國家的事務，外交大權，只能由中央人民政府掌握。因此，香港與澳門特別行政區均無權處理與特別行政區有關的外交事務。例如，無權決定邀請外國國家元首、政府首腦、外交部長等官員訪問香港、澳門；無權自行決定允許其他國家在香港、澳門設立領事或官方代表機構等。

在中國，中華人民共和國外交部是中央人民政府設立的處理外交事務的政府機關。外交部有權代表國家貫徹和推進中國的對外政策，協調處理中國與世界各國的友好關係。因此，與香港、澳門特別行政區有關的外交事務，就應當由中華人民共和國外交部全權處理。為了方便外交部處理與香港、澳門特別行政區有關的外交事務，中華人民共和國外交部將分別在香港與澳門特別行政區設立機構，代表中央人民政府，處理與香港、澳門有關的外交事務。

由外交部派駐香港、澳門的代表機構全權處理與香港、澳門特別行政區有關的外交事務，這是行使國家主權的行為，同時也是中央人民政府直接在香港、澳門特別行政區行使的兩項權力之一(外交、防務)。為了有利於外交部駐香港、澳門代表機構處理有關的外交事務，香港與澳門特別行政區政府應為中央派出的外交代表機構的工作提供協助和支援。

### 3. 向行政長官發出指令

基本法規定，行政長官的要“執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令”並“代表特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務”。

### 4. 聽取行政長官述職和報告

根據基本法規定，行政長官是特別行政區的首長，代表特別行政區，並依照基本法的規定對中央人民政府和特別行政區負責。基本法同時規定，行政長官領導特別行政區政府，負責執行基本法和依

照基本法適用於特別行政區的其他法律，並須執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令，以及代表特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務等。為貫徹這些重要的憲制規定，行政長官每年均通過述職安排，向國家領導匯報特別行政區的最新情況和發展。

5. 在戰爭或緊急狀態下，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在香港特別行政區實施。

6. 重要事項決定權：

(1) 對關於行政長官的彈劾案作出決定；

(2) 中央人民政府有權決定某些國際協議是否適用於香港、澳門特別行政區；

(3) 內地公民定居香港、澳門特別行政區的人數，由中央人民政府主管部門決定。

7. 批准權

批准權是中央對香港、澳門特別行政區行使的一項權力。即與香港、澳門特別行政區有關的並涉及到外交、防務或國家主權範圍內的事務，能否施行，須經中央人民政府同意或允許。按照基本法的規定，凡屬外交、防務或國家主權範圍內的事務，均屬中央的權限，特別行政區如需處理與此有關的事務，就須經中央批准或決定。

(1) 從涉及外交方面的事務來看，外國在香港、澳門特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央人民政府批准。

(2) 從涉及國防方面的事務來看，《香港基本法》和《澳門基本法》都規定，外國軍用船隻進入香港、澳門特別行政區，須經中央人民政府特別許可。

(3) 從主權範圍內的事務來看，《香港基本法》和《澳門基本法》第 22 條第 2 款規定，中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在香港或澳門設立機構，須徵得香港或澳門特別行政區政府同意並經中央人民政府批准。

(4) 基本法還規定，內地公民，要進入特別行政區(不同於定居特別行政區)，也應當獲得批准。由於內地公民只能受中央或地方的有關部門管理，因此，他們前往特別行政區，也就應當由中央和地方的有關部門批准。

(5) 代理行政長官職務者，須報中央人民政府批准。基本法還規定，行政長官出缺時的職務代理，應由各司司長按各司的排列順序臨時代理其職務，直到在 120 日內選出新的行政長官為止。行政長官出缺，即行政長官亡故或其他原因出現的行政長官缺位。這樣，就需重新推選行政長官。在新的行政長官沒有產生前，就會出現代理行政長官的問題。但代理行政長官職務者，須報中央人民政府批准。

8. 接受備案權

(1) 基本法規定，特區政府的“財政預算、決算報中央人民政府備案”；

(2) 基本法規定，“特別行政區可根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，報中央人民政府備案”。

9. 中央政府向特別行政區政府做出新授權的權力，比如中央政府授權澳門特區管理 85 平方公里海域等等。

## 五、國家主席

憲法和基本法對國家主席在特別行政區的管治上的規定並不明確，實踐中主要是聽取行政長官的述職和報告。這一點和中央政府一致。

## 六、中央軍事委員會

按照《香港基本法》和《澳門基本法》的規定，中央人民政府分別負責管理香港、澳門特別行政區的防務。這是中央人民政府在香港、澳門特別行政區內直接行使的另一項權力。駐軍由中華人民共和國中央軍事委員會領導，其部隊組成、員額根據特別行政區防務的需要確定。

## 七、總結

綜上所述，大部分中央全面管治權都已經有較為完善和詳細的規定，只有幾個地方，似乎還有完善的空間，當然是否需要細化也有討論空間。

### 1. 中央政府對行政長官和主要官員的任免權

如果不任命，會發生甚麼？按現有機制重選？還是要設立《特別行政區行政長官任命辦法》？對行政長官的彈劾案通過以後，報請中央決定。怎樣決定？後續程序如何，是否有需要細化？

### 2. 中央政府對行政長官的指令，如何發出、貫徹、監督和滙報等，有沒有必要細化？

### 3. 終審法院法官任免向全國人大常委會的備案制度，是否有完善的空間？

4. 特區政府財政預算和決算向中央政府的備案，以及特別行政區根據需要在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構，報中央人民政府的備案，是僅僅備案已經足夠，還是需要參考類似全國人大常委會的有關備案制度？

5. 行政長官的述職和報告制度，有沒有必要明確對國務院總理、國家主席和中央港澳工作領導小組組長的報告與述職的具體內容？

6. 2018年新設立的國家監察委員會對特區有沒有監察權力？對中央任命的行政長官和主要官員有沒有監督權？如有，如何監督？

### 7. 實踐中，2018年澳門特別行政區主要官員的任中培訓，是否有制度化的需要？

## 註釋：

---

<sup>1</sup> 習近平：《決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，2017年10月18日。

- 2 國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，北京：人民出版社，2014年。
- 3 強世功：《香港白皮書——被誤讀的“全面管治權”》，載於BBC中文網：[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140613\\_qiangshigong\\_hk\\_white\\_paper](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140613_qiangshigong_hk_white_paper) 2014年6月13日刊登，2017年5月6日訪問。
- 4 同上註。
- 5 同上註。