

有關中央全面管治權概念的釋理綜述、難點研究和實施原則*

許 昌

摘 要：本文從考察中央全面管治權和港澳高度自治權的概念入手，綜述了相關詮釋的主要觀點，分析了兩相結合的基礎特徵和難點重點，總結了相關的路徑選擇和落實例證，提出了落實中央全面管治權所應遵循的原則，具有現實指導意義。

關鍵字：中央全面管治權 港澳高度自治權 主權 “一國兩制”

Research on Juristic Interpretation and Implementation Example of the Central's Overall Governance

XU Chang

(“One Country Two Systems” Research Centre, Macao Polytechnic Institute)

Abstract: This article starting by examining the concepts of the central's overall governance and the high degree power of self-governance in Hong Kong and Macao, digs in the main points of the relevant interpretation, analyzes the basic characteristics and difficult points of the combination of the two and summarizes the relevant path choices and implementation examples, puts forward the guiding principles for the implementation of the Central Government's overall governance power, which has practical guiding significance.

Keywords: central's overall governance, high degree power of self-governance the Hong Kong SAR and the Macao SAR, sovereignty, “One Country, Two Systems” principle

* 本文發表於澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2020年11月20日主辦的“‘一國兩制’ 高端論壇2020——澳門特別行政區依法施政與社會治理的願景與展望”。

收稿日期：2020年11月17日

作者簡介：許昌，澳門理工學院“一國兩制”研究中心教授

一、全面管治權和高度自治權概念的提出

所謂中央全面管治權，最早見諸於2014年國務院新聞辦發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，其表述為“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，中央具有監督權力。”該段內容的主要涵義可以概括為：首先，中央對特區的全面管治權存在於憲法和基本法所規定的特別行政區制度中，而特別行政區制度是國家根據《中華人民共和國憲法》第31條規定的例外原則，由國家最高權力機關根據實際情況以法律方式加以訂定的專門適用於對特別行政區實施全面管轄的特別制度，是國家在必要時對某些特殊區域實施不同於內地一般地方管轄制度的特殊安排，中央對港澳的全面管治權是和特別行政區制度這一專門概念和範疇緊密相連的，不可脫離了這個話語環境泛泛而談。其次，中央對港澳的全面管治權包括中央直接對港澳特區行使的管轄權力，也包括特別行政區依照中央授權依法實行高度自治，後兩者都是全面管治權的有機組成部分和具體表現形式，同源同屬，均可歸因於國家恢復對港澳行使主權的這一根本淵源。其三，該文專門指出對港澳特區的高度自治權，中央具有監督權。這是基於高度自治權來源於國家授權，而處理中央和地方關係的一般原則表現為中央全面行使集中統一領導權力而所有地方一體服從的憲制安排所決定的。

繼國務院新聞辦香港事務白皮書的上述表述內容，習近平總書記在中共十九大報告和近年就港澳事務發表的系列重要講話、李克強總理代表國務院所做的政府工作報告、中共黨和國家領導人在港澳事務上的相關指示及處理涉港澳問題的重大實踐等，都反復強調了要將維護中央全面管治權和保障港澳特區高度自治權有機結合的重要性，全面部署和落實加強了有關維護中央全面管治權的體制機制安排，如實質性改革了行政長官向中央政府述職的程序安排以體現中央特區的領導體制，由國家最高權力機關通過關於建立健全香港特區維護國家安全的法律制度和執行機制的決定並授權全國人大常委會直接為香港制定維護國家安全法並相應設立中央駐港維護國家安全機構、全國人大常委會決定延長第六屆香港立法會的工作任期等，都是中央行使全面管治權的劃時代標誌。但令人稍有困惑的是，時至今日，國家尚未以立法公佈或權威文件闡明的方式就中央全面管治權的概念界定、體系特徵、與相關概念的聯繫與區別、與高度自治權的關係和邊界釐定等做出進一步的規定，也未見香港的公權力機關特別是各級法院在司法審判中對上述問題作出任何相關的詮釋。

所謂港澳特區享有的高度自治權，是對應於中國中央政府授權香港澳門根據基本法實行高度自治的制度安排而產生的權力機制和歸屬，是對港澳特區就當地地方事務依照基本法享有的行政管理權、立法權、司法權乃至終審權的高度概括。相關的政策承諾最早發端於中共領導人關於台灣和祖國大陸統一後中央對島內一切事務不加干涉的政治許諾，見諸於“一國兩制”政策構想中以保持原有制度不變換得政權順利交接平穩過渡的制度安排並輔之於“港人治港”、“澳人治澳”的形象理解。必須指出的是，這裏的高度自治既不是脫離國家主權的“完全自治”，也不是可以與國家主權分庭抗禮的“充分自治”，而是相較於中國國內其他地方特別是民族區域自治地方自治權力為大的特殊地方自治權力安排，其自治權也相對於世界其他單一制國家的地方自治權力乃至於聯邦制國家組成單位的地方自治權力比較為大的，如兩個特區所享有的獨立財稅體制和金融體制、貨幣發行權

等在世界各國地方自治體制中都是罕見的，所享有的不受國家司法體制監督的獨立司法權和終審權更是前所未有的，連2,200多年前秦始皇統一中國後實行的“車同軌、書同文、統一度量衡”的傳統規制也未在港澳兩部特區基本法中加以體現。但無論港澳特區享有的高度自治權範圍如何廣泛、程度有多麼高，其形成機制均來自國家最高權力機關的立法授予，都只能根據國家憲法和港澳兩部特區基本法去尋找根據和調整規範，沒有其他來源和根據。

二、詮釋中央全面管治權的主要觀點

(一)關於中央全面管治權提出的背景

自述為首個提出中央全面管治權概念的是時任全國人大常委會港澳基本法委員會主任的喬曉陽先生，他回憶最早使用此概念始於2010年在國家行政學院就“一國兩制”下中央行使的憲制權力所作的講座和2012年在澳門的同題演講。在這兩個場合他論述中央的憲制權力時，開宗明義使用了“中央對澳門具有全面的管治權”的說法。他解釋使用這個說法的原因是希望找到一個表述方法借以全面地、概括性地描述中央對澳門所具有的崇高權力，這種權力是先於基本法存在的，源自憲法、源自國家主權，表現為國家制定對澳門的基本方針政策和基本法規定特別行政區的制度和政策的最終權力，而有別於基本法所規定中央享有的國防、外交和任命特區主要官員、監督特區立法等法定權力，對後者是一個“既見樹木、又見森林”的補充。他認為這符合作為國際法基石的國家主權原則，任何國家的中央政府都對其領土具有全面管治權，恢復行使主權就是恢復對澳門的管治權；這也符合中國的國家體制，在中國單一制國家內部，根據憲法產生的中央政府，代表全國各族人民行使管理國家的權力，澳門是國家不可分離的部分，澳門特區直轄於中央政府，中央對澳門同樣具有全面管治權。他進一步針對講中央全面管治權會影響特區的高度自治權的擔心說，中央全面管治權是全國人大授權特別行政區實行高度自治的基礎，兩者之間是源與流、本與末的關係，否定中央全面管治權，特區的高度自治權就成為無源之水、無本之末。中央對澳門行使全面管治權講的主要是主權層面的問題，而授予澳門特區高度自治講的是主權行使層面的問題，兩者既互相聯繫又互相區別。任何主權國家當然具有對其領土的管治權，如何行使管治權可通過制定憲法和法律加以規定，中國實行“一國兩制”，一些國家權力由中央直接行使，另一些國家權力授權予特區行使，前者稱為中央全面管治權，後者稱為特區高度自治權。授權是實行主權、管治權的一種形式，也是將高度自治權從中央管治權中加以區分的特定方式，但在任何情況下都不得減損國家主權和中央的全面管治權。¹

(二)關於中央全面管治權與國家主權的關係

有論者指出：國家主權意味着國家對其領域範圍內一切人和事所擁有的絕對的、排他性的、獨立的管轄權，中央全面管治權意味着在一個具有地方分層管理體制的國家內部中央所具有的統率全國事務的國家權力，兩者是從不同角度闡述的同一個問題。前者是國際法層面的概念，強調的是國與國之間平等、互不干涉內政、相互獨立、相互尊重各自的管轄權力；後者是國內法層面的概念，強調的是內國中央和地方權力配置的規範秩序。所以中國在中英、中葡之間就港澳問題的交涉中強

¹ 摘要自喬曉陽：《中央全面管治權與澳門特別行政區高度自治權——在紀念澳門基本法頒佈25週年學術研討會上的講話》，《港澳研究》2018年第2期，第3-6頁。

調主權問題不容談判，排除港英政府參與中英兩國間的外交談判中成為“三角槓”。而在基本法的範疇裏強調中央全面管治權，特別行政區是中華人民共和國不可分割的組成部分，是直轄於中央人民政府的地方行政區域，獲基本法的授權實行高度自治，兩者是並行不悖的、互為基礎的，用於不同體系、不同範疇的法律概念。

(三)從兩者的權力本源和產生機制來看

中央的全面管治權來自於國家主權，是國家主權的直接體現，特別行政區享有的高度自治權是國家主權派生的，通過國家行使全面管治權制定基本法而授予特區自行享有的，是依賴於主權和中央管治權產生和存在的，同樣也是國家主權的具體表現。中央全面管治權不僅表現為國家最高權力機關通過制定基本法確立特別行政區根本制度，而且將國家權力的行使和實現分作兩種方式，一是中央直接行使的權力，二是中央授權特別行政區間接行使的權力，前者針對必須由中央直接管理的事務，地方自行管理管不了、管不好的事務、本質上屬於中央事權的事務，如修改基本法、解釋基本法，給予特別行政區新的授權或修改相應的授權，決定全國性法律的適用，管理國防、外交事務，任命特區主要官員，監督特別行政區行政、立法、司法活動，協調特別行政區與國內其他地區的關係，維護國家安全，宣佈並部署應對特別行政區出現的緊急狀態等。後者針對特別行政區當地的行政、立法、司法方面的具體事務，可由港澳當地的政府和民眾依據當地的法律自行處理，中央不干預特區高度自治範圍內的具體事務。

(四)從兩項權力實現的具體方式看

有論者認為，提出中央全面管治權的核心目的是強調全面管治權的本源性和高度自治權的派生性，後者的淵源來自於前者的行使並決定於前者的性質。而實現中央全面管治權的具體方式則依賴於中央直接行使的權力和特區高度自治權的具體運用。提出中央全面管治權並不意味着中央削弱、限制、替代乃至取消特區的高度自治權，而是更加強調兩權的行使都必須按照憲法和基本法辦事，遵守基本法規定的權限、職責、程序和制度，更加強調兩權之間的有機協作和配合。還有論者認為，提出中央全面管治權着重於對中國中央和特區關係中中央權力的系統描述，而高度自治權儘管來源於國家授權，但其作為“一國兩制”條件下特別行政區制度的核心內容，也有其憲法和基本法的憲制基礎。全面管治權和高度自治權同根同源，均為國家權力，均源自憲法，都必須根據憲法和基本法的規定通過法治軌道，以法律規定的權限和程序得以實現。兩者之間不存在對立關係。²

(五)從兩項權力有機結合的必要性和可能性來看

有論者認為，全面管治權和高度自治權有機結合的原則符合中國憲法關於單一制國家結構形式下中央和地方權力配置的根本原理，符合憲法規定的發揮中央和地方兩個積極性的工作原則，是將之與港澳特區制度的特殊情況相結合而創設的特殊規則。中央全面管治權和特區高度自治權具有共同的政治基礎和法律基礎，即“一國兩制”特別行政區制度的安排和港澳兩部基本法的全面規範，足以確保“一國兩制”條件下國家的長治久安和港澳特別行政區的繁榮穩定。³

² 參見葉海波：《“全面管治權”的理論探析》，《“一國兩制”研究》2018年第4期，第97-103頁。

³ 參見駱偉健：《論中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合》，《港澳研究》2018年第1期，第14-24頁。

三、圍繞中央全面管治權引發的進一步思考

中央全面管治權和特區高度自治權這兩個概念雖然先後產生於不同的時空背景，具有不同的範疇界定和指向，但其相同之處仍可辨別：一是都是與“一國兩制”的特別行政區制度直接相關，旨在說明和規範“一國兩制”條件下中央和特別行政區的關係，從而構成國家治理特殊地方專門制度體系中的特有概念；二是都是為了描述和確認港澳特區制度而專門創造的新的專有詞匯，雖脫胎於舊有的概念，但賦予了特定的嶄新內容，與舊有的概念形成質的區別。這種與時俱進的詞語創新，既說明了與“一國兩制”相關聯的制度創新帶來的根本變化，也反映出倘若脫離理論和實踐的創新路徑而沿用舊有的說教和總結已然難以準確言說的困境，為了盡量避免陷入論證內卷化的邏輯死循環而必須尋求詞句的突破；三是都是由形容詞和名詞所組成的偏正結構詞組，都旨在補充有所特殊強調的內容，都很難找到可資相對應的現成既存的適當外文表述或詞匯去做翻譯和解釋。人們或許明白甚麼是管治權、自治權，但如何理解全面管治權、高度自治權還只能通過有權者、詮釋者和挑戰者的爭論和博弈，才可能達成各方相對認可的理解。因此人們基於不同的理論背景和制度背景而對於相關概念有不同的認知，而創造新詞的背後所隱藏的權力爭奪和運用語境則更加複雜。無論怎樣，目前所看到的表像是，港澳特區享有的高度自治權及其所體現的“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、“五十年不變”的方針政策得到了包括港澳社會乃至世界各國的普遍認同，而中央全面管治權的說法卻只在中央層面和港澳建制派體系內成為很大程度上共同接受的語言，在香港反對派陣營和西方勢力控制的社會環境中，則受到一定程度的質疑和挑戰。這種現象顯然是和該兩項權力的價值取向、利益歸屬直接相關的，反映了“兩制”利益格局下不同社會群體的價值偏好選擇。

對中央全面管治權及其與港澳高度自治權有機結合的進一步思考和研究，當前至少還面臨着兩方面艱鉅的任務：一方面亟待更加深入地發掘和探討與此相聯繫的一些深層次的理論和實踐問題，這包括中央全面管治權與外界所稱的與主權相對應的治權之間的概念區別和聯繫，與單一制國家中央政府向地方權力機構下放權力制度的異同，相關創新對中國單一制國家結構形式的繼承和發展等，都有必要繼續不斷地從中國國體與政體的關係、中央和地方國家權力的配置和相互聯繫、國家結構和權力運行的制度設計和法律規制、特別是改革開放進程中的制度變化和體制創新中，發現和總結中國特色社會主義制度在國家現代化地方治理範疇獨有的經驗和特殊的規律，從而為中央全面準確依照憲法和基本法管治香港澳門提供完善的制度工具和權力保障，形成滿足現實需要並經得起社會實踐檢驗的創新理論和學說。另一方面也要積極創造條件用能使國內外廣大民眾包括港澳同胞聽得懂、接受並信服的語言去宣傳和普及中央的政策主張，努力克服乃至打破西方傳統理論和現實政策對民眾思想的影響和框限，使“一國兩制”條件下中央全面管治權和特區高度自治權兩相結合的理論得以被世人所理解和認可，從而自覺識別和抵制美歐霸權主義的霸凌干涉。西方啟蒙經典理論中有關國家權力來自公民社會集體委託、民主治理和權力制衡體制的功能實現、人權至上和社會自治淵源和保障的學說，有其社會進步意義和自成一體的邏輯，但其起源於其厚重的意識形態、歷史進程、社會制度和法律傳統積澱，很大程度上與當今中國社會主流的觀念和思想難以調和、尖銳對立。我們無法用簡單地隔絕外界思想傳播、假寐裝出不理不睬的樣子去對付他們，更不可能用曲解概念、各講自己一套、甚或巧言辭令在兩套語言和邏輯系統中穿梭勾兌的辦法去掩蓋分歧，欲壑難填地加深矛盾，而必須用建設中國特色社會主義強國的成功實踐，在佔據道德制高點、取得實際

驗證的基礎上，總結創新更好的理論學說，實事求是地宣傳和弘揚制度自信、理論自信、道路自信和文化自信，從而為推動人類事業的進步作出中國的貢獻。

四、落實兩權有機結合的路徑選擇和成功例證

國家依照憲法和基本法治理港澳是一個帶根本性的長期任務，實現的路徑必須根據以我為主、勇於創新的指導思想去大膽實踐。當前在“一國兩制”制度現實中，處理中央和特區關係的大量問題已經做到有法可依、有制度可資遵循，其中確立中央全面管治權和港澳高度自治權有機結合的規範體系和制度體系，已然基本確立並得到全面實施。具體的事例比比皆是：如在基本法條文中所規範全國人大常委會行使基本法解釋權並授權港澳特區法院在審理具體案件中解釋基本法的相關制度，並在實施基本法過程中逐步形成了全國人大常委會主動釋法、由行政長官提請國務院提案釋法和香港終審法院提請釋法等不同的解釋基本法的程序慣例。再如基本法專門規定了港澳原有法律基本不變的原則和採用為特區法律的條件和程序，據此全國人大常委會處理原有法律的決定明確規定了採用原有法律為特別行政區法律的具體適應化規則，港澳特區遵照執行並就繼續發現的抵觸基本法問題依法作出處理。三如根據憲法“決定特別行政區實行的制度”權歸國家和基本法規定特區政治體制的規範邏輯，全國人大常委會先後處理了港澳兩地行政長官和立法會產生辦法的意見爭議，確立了中央對港澳政制發展進程的主導權和選舉制度的決定權，鞏固了中央政府對港澳特區行政長官的實質性任命權。四如依據基本法規定的全國性法律在港澳特區適用的規則和程序，全國人大常委會先後調整了基本法附件三所列的全國性法律清單，港澳兩個特區分別以公佈和立法方式加以實施。五如根據基本法有關國家授權港澳以適當名義在適當領域處理對外事務的規定，國家支持港澳依法在授權前提下開展國際交流、締結地方性的對外行政協議，兩個特區不僅維持了傳統的對外聯繫，而且國際聲譽和影響力空前提高。六如雖然基本法沒有出現就中央對特區監督權的字眼，但相關的具體規定體現了授權者對被授權者行使授權的行為有權監督的精神，全國人大常委會據此展開對港澳特區自治立法是否違反憲法和基本法的備案審查，中央政府聽取行政長官的年度述職並指導其工作，業已形成了制度化的工作程序。七如雖然基本法並未就國家指導推動港澳特區融入國家發展大局做任何具體規定，但在具體實踐中國家將港澳地區的經濟發展事務納入國家整體發展規劃，制定粵港澳大灣區規劃包容港澳的發展前景在內，港澳特區政府在政策上予以積極呼應和行動落實。八如國家為支持港澳特區依法施政，應對產業調整、通關便利化和現代化的需要，立法或採取行政措施，增加對香港和澳門管轄地域和事項的專項授權，港澳特區均以立法和行政手段加以實施。九如港區國家安全法的制定，明確了駐港國安公署和香港特區維護國家安全機構之間的職權分工、管轄分工，規定了國家立法高於香港本地立法的位階規則，在共同維護涉港國家安全方面，中央和香港兩支執法、司法隊伍，各自形成包括立案偵查、審查起訴、審判和刑罰執行各個環節在內的“全流程”管轄，既做到分工明確、管轄劃分清晰，又能互補協作和支持，構成完善的制度和機制體系。凡此種種，都有力彰顯了中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，是落實兩權有機結合的典型範例和有效路徑。

五、落實中央全面管治權理應遵循的原則

一是牢牢抓住中央對港澳事務的主動權。中國整體社會進步的大趨勢。國家要始終保持對外開放市場經濟的總體格局，堅持經濟發展為中心，卓有成效地維護國家統一和安全，順利實現“兩個一百年”的戰略目標。港澳事務涉及國內國際兩個大局，具有敏感性和長期性、複雜性，長久以來始終是由中央直接處理的事務，港澳兩個特區是直轄於中央人民政府的地方行政區域，港澳未來在中國經濟社會發展中的地位和功能，既是歷史形成的，也是中央所需要和重視的，因此，落實中央全面管治權必須牢牢抓住中央對港澳事務的主動權，把控大局，掌握方向，確保港澳的繁榮穩定並服務於維護國家的長治久安。

二是中央對港澳事務的全面管治權應當自律的、謙抑地正當行使。正因為中央對港澳的全面管治權具有主動性和全面性，更有必要時刻注意港澳事務的特殊性和複雜性，要始終把爭取港澳民眾的人心放在工作的首位，想盡辦法發展經濟民生、緩和社會矛盾，集中鬥爭矛頭於極少數外國勢力操縱的反共反華敵對政客，團結教育廣大群眾，切不可泛化你死我活的鬥爭氣氛，要容忍不同的意識形態、生活方式、人生觀、價值觀在“兩制”並存狀態下多元存在，要團結素有愛國愛鄉、積極樂觀、和諧包容、奮鬥求生樸素心態和家國認同的絕大多數港澳市民，從而在根本上確保以愛國者為主體的治港治澳執政團隊的鮮明性質，切不可搞“清一色”，要兼容並包在思想上存有歧見的各色人物。

三是中央對港澳的全面管治權必須建立在公義法治的基礎上。處理中央和特區關係的政治背景是共同可以接受乃至信任共識，公平正義和民主法治是當代文明的根本標誌，是國家和港澳社會共同追求的社會核心價值所在，也是人類共同接受和互信的基礎。落實全面管治權只能通過法治的軌道，必須嚴格按照憲法和基本法辦事，符合法治的原則和程序才能令人信服，才有持久的權威性。從目前看，憲法跟基本法相關的原則性規定使得中央對港澳的必要權力都能通過法律實施和法律解釋得以確立，少數不完善的規定亦可通過修改基本法的方式加以解決，基本法是奠定特區依法管治的根本基礎，基本法規定的特別行政區制度是全面劃分中央和特區權力的最佳制度安排，別無其他可以代替。

參考文獻 References:

喬曉陽：《中央全面管治權和澳門特別行政區高度自治權——在紀念澳門基本法頒佈25週年學術研討會上的講話》，《港澳研究》2018年第2期，第3-6、93頁。Qiao, X., “The Central Government’s Overall Jurisdiction and the Macao SAR’s High Autonomy—— Speech at the Academic Seminar Marking the 25th Anniversary of the Promulgation of the Macao Basic Law,” *Hong Kong and Macao Journal*, no. 2, 2018, pp. 3-6 & 93.

葉海波：《“全面管治權”的理論探析》，《“一國兩制”研究》2018年第4期，第97-103頁。Ye, H., “A Theoretical Analysis of the ‘Overall Jurisdiction,’” *Journal of One Country Two Systems Studies*, no. 4, 2018, pp. 97-103.

駱偉健：《論中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合》，《港澳研究》2018年第1期，第14-24、93頁。Lok, W. K., “The Coalition between the Overall Jurisdiction of Central Authorities and the High Degree of Autonomy of the SARs,” *Hong Kong and Macao Journal*, no. 1, 2018, pp. 14-24 & 93.