

論全面管治權與高度自治權的統一性

冷鐵助*

中國共產黨十八大報告在總結實踐經驗的基礎上，明確指出要全面準確貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，必須把堅持“一國”原則和尊重“兩制”差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。其中，把維護中央權力和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，表明中央對特別行政區的權力與特別行政區享有的高度自治權是相統一的。對於中央對特別行政區的權力，2014年6月由國務院新聞辦公室公佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》(白皮書)統稱為中央對特別行政區的全面管治權，這意味着中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區享有的高度自治權是相統一的。那它們相統一的依據是甚麼？對這一問題的探討，有助於正確理解中央全面管治權與特別行政區高度自治權的關係，進而全面準確理解“一國兩制”方針。

一、“一國兩制”概念的完整性提供了理論依據

“一國兩制”是一個完整的概念。“一國”與“兩制”緊密相連，必須把“一國”與“兩制”緊密結合進來，並看作一個完整的整體。¹其中，“一國”是前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”，並統一於“一國”之內。“一國兩制”概念的完整性，要求我們把堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異

有機結合起來，任何時候都不能偏廢，這為中央全面管治權與特別行政區高度自治權相統一提供了理論依據。

堅持“一國”原則，最根本的是要維護國家主權、安全和發展利益，尊重國家的根本制度以及其他制度和原則。尊重“兩制”差異，就是香港、澳門繼續保持原有的資本主義制度，依照基本法實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，必須在堅持“一國”原則的前提下，充分尊重國家主體實行的社會主義制度，特別是尊重國家實行的政治體制以及其他制度和原則；內地在堅持社會主義制度的同時，要尊重和包容香港、澳門實行的資本主義制度，還可以借鑒香港、澳門在經濟發展和社會管理等方面的成功經驗。堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異的有機結合，要求我們在理解“一國兩制”作為中國政府對回歸後的香港和澳門實行管理的方針政策時，將中央對特別行政區的憲制權力與特別行政區的高度自治相統一，並將它們共同作為國家對港澳特別行政區管治權的內容。國家對港澳兩個特別行政區的管治權本質上是整個國家管治權的組成部分，是國家主權行使的具體體現。

根據“一國兩制”的方針，國家對香港、澳門特別行政區的管治在構成上包括了兩個層次：一個是國家層面的管治權，另一個是地區層面的管治權，前者是由代表國家行使主權的中央機關對港澳特別行政區實施管治，凡與港澳特別行政區有關而屬於國家主權或中央職權轄下的事務，以及關於中央與特別行政區關係的事務，概由中央負責管理或行使職權。後者

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

是由國家授權的地方行政區域——香港、澳門特別行政區自行管理，凡屬香港、澳門特別行政區的本地事務，由中央授權香港、澳門特別行政區依照基本法的規定自行管理，實行“港人治港”、“澳人治澳”，高度自治。上述兩個層面的管治在權力來源和性質上是不同的。國家層面的管治權是基於國家主權而產生的主權性權力，它主要彰顯的是“一國”，屬中央的憲制權力，用以規範中央和特別行政區的關係，是“一國”原則在對特別行政區實施管治上的主要體現。而地區層面的管治權是經中央授權而產生的地方職能性治理權，它主要彰顯的是“兩制”，屬香港、澳門特別行政區的高度自治權，用以規範香港、澳門特別行政區的內部管理秩序，是“兩制”原則在對特別行政區實施管治上的重要體現。上述兩個層次的管治權，歸結起來，都是實施“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治必不可少的。二者之間既相互區別，有層次之分，不可相互替代，又密切相關，不可分割，共同構成一個完整的對香港、澳門特別行政區的管治權。

“一國兩制”下對香港、澳門特別行政區管治權的正確行使，應該是中央憲制權力與香港、澳門特別行政區的高度自治權的緊密結合、同存同在、相輔相成、合力合為。一方面要全力確保國家對香港、澳門行使主權落到實處，中央的憲制權力應予尊重和保障，中央機關應切實負起責任，行使好自己依法享有的憲制權力；同時，中央機關又要嚴格依法恪守不干預香港、澳門特別行政區高度自治範圍內的事務，確保香港、澳門特別行政區依法有效行使高度自治權。另一方面，香港、澳門特別行政區依法實行高度自治，充分享有中央的授權；同時又須嚴格遵守“一國”原則，維護國家的主權、統一和安全。總之，基於中央的憲制權力而對香港、澳門特別行政區實行的管治與基於特別行政區的高度自治權而對香港、澳門特別行政區實行的管治，不同而和，缺一不可，和則雙贏，分則兩損，它們共同統一到“一國兩制”這一完整概念之中。

二、“一國兩制”根本宗旨的統一性提供了政策依據

中共十八大報告明確指出：“中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策，根本宗旨是維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定。”時任國家主席胡錦濤出席慶祝香港回歸祖國 15 週年大會發表的講話，把“維護國家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定”表述為“一國兩制”方針的核心要求和基本目標，意旨與此相同。² 上述論斷充分表明，作為“一國兩制”根本宗旨的兩個方面——維護國家主權、安全、發展利益與保持香港、澳門長期繁榮穩定是有機統一的，它們實際上正是“一國兩制”概念完整性的真實反映。

從根本上來說，國家的利益和特別行政區的利益是一致的。國家好，特別行政區好，特別行政區好，國家更好。如果國家的主權、安全、發展利益得不到保障，甚至受到損害，那香港、澳門的長期繁榮穩定也會告吹，根本無從談起。對此，鄧小平曾有過精闢的見解：“試想，中國要是改變了社會主義制度，改變了中國共產黨領導下的具有中國特色的社會主義制度，香港會是怎樣？香港的繁榮和穩定也會吹的。”³ 鄧小平的上述見解當然也適用於澳門。

從“一國兩制”方針孕育、成熟並用於指導香港問題解決的全過程來看，中國政府堅持的原則立場始終包含兩個方面：一是香港的主權問題不容討論，1997年中國政府必須對香港恢復行使主權；二是中國政府會考慮到香港的歷史和現實情況，實行特殊的政策，以保持香港的平穩過渡和長期繁榮穩定。中國政府處理澳門問題的基本立場與處理香港問題的基本立場是一致的，有關的方針政策也是大同小異。中國政府對香港問題和澳門問題所持原則立場的上述兩個方面的內容，不僅體現了中國政府處理港澳問題的一貫立場和原則，而且正好說明中央政府對香港、澳門實行的各項方針政策的根本宗旨，就是要將維護國家主權、安全、發展利益，與保持香港、澳門的長期繁榮穩定完整地結合起來。我們在“一國兩制”實踐過程中遇到的問題複雜多樣，處理問題的思路和方式也不盡相同，但萬變不離其宗，從根本上說，都是為

了這兩個方面。也只有兼顧了這兩個方面，才能準確把握“一國兩制”方針的核心要求和基本目標。

需要強調的是，維護國家主權、安全、發展利益，保持特別行政區長期繁榮穩定這個根本宗旨，歸根到底是由特別行政區是中央下轄的地方行政區域的法律地位所決定的，也是由特別行政區的發展是國家發展重要組成部分的性質所決定了的。中國政府對香港和澳門恢復行使主權，其實質就是恢復行使管治香港和澳門的權力。這裏的管治，就是國家主權在對內方面的表現，它不僅僅是管轄的權力，而且還包括以何種方式進行管轄的權力。與中國政府恢復對香港和澳門恢復行使主權相適應，香港和澳門作為國家的一個特別行政區，當然負有維護國家主權、安全、發展利益的憲制性義務，這是不言而喻、理所當然的。在這一點上，香港和澳門特別行政區同內地一樣，沒有任何特別的不同之處。《中華人民共和國憲法》第 52 條明確規定中華人民共和國公民有維護國家統一和全國各民族團結的義務。香港和澳門特別行政區作為中華人民共和國不可分離的部分，當然適用憲法的上述規定內容，當然負有不可推卸的維護國家統一和領土完整的責任。實際上，港澳兩部基本法對此也有明確的規定。一方面，港澳兩部基本法的序言第二段一開始就指出，國家對香港和澳門實行“一個國家，兩種制度”的方針，其目的之一就是為了維護國家的統一和領土完整；另一方面，兩部基本法的第 1 條都開宗明義地指出，香港、澳門特別行政區“是中華人民共和國不可分離的部分”。這些規定內容充分表明，香港、澳門特別行政區負有維護國家統一和領土完整的憲制性義務。至於維護國家安全同樣是香港、澳門特別行政區的憲制性義務，這也是維護國家統一和領土完整這一憲制性義務的應有之義。對此，港澳兩部基本法各自的第 23 條都明確規定，“特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府以及竊取國家機密的行為，禁止任何外國的政治性組織或團體在特別行政區進行政治活動，禁止特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫”。維護國家發展利益也是捍衛國家主權的必然要求，一個國家如果不能發展，積貧積弱的话，必然會引致他國的干涉甚至侵略，最終主

權也得不到保障，對此，新中國之前的歷朝歷代中國政府深有體會。因此，回歸後的香港和澳門作為中央人民政府下轄的地方行政區域，既要通過自身的發展謀求自己的長遠利益和整體利益，也要維護國家的發展利益。事實上，香港和澳門回歸後，其發展便融入了國家發展戰略的宏圖規劃中。國家從制定“十二五規劃”開始，將港澳的發展納入國家發展的規劃中，進一步明確了港澳在國家發展全域中的地位 and 作用，並把粵港澳區域合作作為一項重要內容，這既體現了中央對特別行政區的關心和支持，也為特別行政區的發展創造了新的機遇和條件。總之，香港和澳門回歸後，廣大港澳同胞與中國其他地方的人民群眾一樣，都是國家的主人，都是國家的建設者。保持港澳的長期繁榮穩定，是港澳同胞的根本利益所在，也是國家的根本利益所在；維護國家主權、安全、發展利益，是國家根本利益所在，也是港澳同胞的根本利益所在。在維護國家主權和領土完全的基礎上，香港、澳門特別行政區在制定符合港澳地區的發展戰略時，要將港、澳的發展戰略置於國家的發展戰略之中，且成為國家發展戰略的一部分，既謀求港澳自身的長遠發展，又為國家的總體發展作出自己獨特的貢獻。

“一國兩制”方針的根本宗旨所體現出的維護國家主權、安全、發展利益與維護香港和澳門長期繁榮穩定的一致性，為中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區的高度自治權實現有機統一提供了政策上的依據。這是因為，一方面，要維護國家的主權、安全、發展利益，就必然要求中央對作為國家不可分離部分的特別行政區享有全面管治權。中國作為單一制國家，中央人民政府對包括香港特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權，這也是維護國家主權、安全和發展利益的應有之義。中國政府對香港、澳門恢復行使主權，其實質就是對香港、澳門恢復行使全面管治權，管治權與主權是不可分割的。另一方面，中國政府恢復對香港和澳門行使主權後，為了保持香港和澳門的繁榮穩定，除需保持香港和澳門原有的資本主義制度和生活方式外，還需授權香港和澳門特別行政區實行高度自治，由當地人自己來管理。為了落實“一國兩制”方針的根本宗旨，必然要

求將中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區享有的高度自治權有機結合起來，任何時候都不能偏廢。否則，不僅國家的主權、安全、發展利益難以得到切實保障，而且香港和澳門的繁榮穩定和廣大港澳居民的福祉也受到嚴重威脅和損害。

三、憲法與基本法構成特區憲制基礎的共同性提供了法律依據

憲法和基本法共同構成了特別行政區的憲制基礎。香港和澳門回歸後，它們各自憲制秩序和制度的建立與發展固然分別要以《香港基本法》和《澳門基本法》為基礎的，這無論是在《香港基本法》、《澳門基本法》的序言中，還是全國人大關於《香港基本法》、《澳門基本法》的有關決定中都有充分的體現。然而，香港、澳門特別行政區的憲制並非僅僅分別以《香港基本法》、《澳門基本法》為基礎，它們還必須首先以《中華人民共和國憲法》為基礎。首先，香港、澳門特別行政區的設立直接源於國家憲法的規定，憲法為香港、澳門特別行政區的設立提供了最高法律依據。其次，香港、澳門特別行政區內實行的制度，直接源於國家憲法的規定，《中華人民共和國憲法》第31條明確規定，在特別行政區實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。再次，《香港基本法》和《澳門基本法》分別作為香港、澳門特別行政區的憲制性法律，其立法依據是國家的憲法，他們都是依據國家的憲法來制定的，這在《香港基本法》和《澳門基本法》的序言中都有明確表述。最後，憲法作國家的根本法，在包括香港特別行政區和澳門特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高的法律地位和法律效力，香港和澳門雖不實行社會主義的制度和政策，憲法有關社會主義制度和政策的規定雖不適用於香港、澳門，但憲法的效力是不可分割的，憲法作一個整體是適用於香港和澳門特別行政區的。因此，無論是香港還是澳門特別行政區憲制的基本原則和基本制度，首先是由全國人大根據《中華人民共和國憲法》確立的，並體現了國家主權的惟一性和憲法所確立的單一制原則。香港和澳門特別行政

區憲制的確立從來就是一個“憲法判斷”，是憲法決定了香港、澳門特別行政區憲制的基本概貌。因此，憲法和基本法共同構成了香港、澳門特別行政區憲制的基礎。

有人認為，根據憲法制定基本法，有了基本法，憲法對特別行政區就不適用了。還有人認為，憲法屬於社會主義性質的，而特別行政區保持原有的資本主義制，因此，憲法不適用於特別行政區。上述這些觀點既沒有注意到憲法根本法屬性、最高法特性和適用普遍性，也沒有注意到憲法和基本法共同構成特別行政區憲制基礎這一“憲法判斷”。憲法雖然屬於社會主義性質的憲法，香港、澳門特別行政區雖然實行資本主義制度，但這是堅持一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提和基礎的，這是“一國兩制”方針的根本，也是《香港基本法》和《澳門基本法》的根本。因此，憲法作為國家的根本大法和《香港基本法》、《澳門基本法》的“母法”，在整體上是適用於作為中華人民共和國不可分離部分的香港、澳門特別行政區的，這是國家主權的應有之義。即使憲法中關於社會主義制度和政策的規定不適用於澳門特別行政區，但憲法中涉及國家主權、統一和領土完整等條款仍然適用於香港、澳門特別行政區。其實，《香港基本法》、《澳門基本法》的許多具體制度都直接體現了憲法的精神，如特別行政區的一切自治權都來自中央授權的規定；基本法關於政治體制的規定等。因此，憲法在包括香港和澳門兩個特別行政區在內的整個中國領域內生效，基本法作為實現憲法的有關規定而制定的專門法律，本身不能替代憲法在特別行政區內的生效和適用，即便是在香港和澳門特別行政區內部實行不同於內地的社會制度和政策，其依據也來自憲法規範的內在邏輯，是憲法以自身授權方式允許基本法作出規限使得部分憲法規範失卻在特別行政區的適用性，並將這部分調節社會生活的功能讓位於基本法去規範，而非基本法作為憲制性法律自行規限了國家憲法在特別行政區的適用。道理非常簡單，憲法是基本法的立法依據，是基本法的“母法”，下一位階的法律不可能去規範上一位階的法律的效力和適用範圍，只有上一位階的法律才可規定下一位階的法律的效力和適用規範，這既是基本的法律原理和常

識，也是法治社會所應遵循的一項重要原則。

雖然憲法和基本法共同構成香港、澳門特別行政區的憲制基礎，但二者相互之間並不是處於同一位階的。無論是從國家的法律體系來看，還是從香港、澳門特別行政區的法律體系來說，憲法的位階和效力都要高於基本法。憲法是基本法制定的依據，處於母法的地位。正是在這個意義上說，我們將基本法表述成香港、澳門特別行政區的憲制性法律。

憲法與基本法構成特別行政區憲制基礎的共同性，要求我們將中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區的高度自治權有機結合起來。這是因為，一方面，中央對特別行政區的權力，有些雖然明確規定在基本法中，但其實這些權力有的是直接源於憲法作為國家主權在法律上的最高表現形式，例如中央在國防、外交等方面的權力；有的甚至就是直接源於國家憲法的規定，例如全國人大常委會對基本法的解釋權等，基本法對這些中央權力作出規定實際上是在具體落實憲法的規定。例如，《香港基本法》第 158 條第 1 款和《澳門基本法》第 143 條第 1 款都明確規定：“本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會。”如果僅從這一規定來看，似乎全國人大常委會對基本法的解釋權來源於《香港基本法》、《澳門基本法》的直接規定。然而，要深入瞭解全國人大常委會對《香港基本法》、《澳門基本法》解釋權的來源，還必須看《中華人民共和國憲法》的相關規定。《香港基本法》、《澳門基本法》之所以直接規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，實際上與《中華人民共和國憲法》關於全國人大常委會職權的規定有着密切關係。《中華人民共和國憲法》第 67 條所列舉的全國人大常委會的職權中，其中第四項職權就是解釋法律。因此，《香港基本法》第 158 條第 1 款和《澳門基本法》第 143 條第 1 款的規定實際上是在具體落實《中華人民共和國憲法》第 67 條的規定。另一方面，基本法所明確規定的特別行政區的高度自治權，實際上也是以國家憲法為依據的，離開了憲法的規定，基本法成為無原之水、無本之木，基本法所規定的特別行政區高度自治權也就失去了根本。正是因為憲法和基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，且憲法作為基本法的立法依據所表現出來的“母法”與“子法”的關係，使得

憲法和基本法規定的中央對特別行政區的權力和特別行政區享有的高度自治權有機結合起來，並統一於憲法和基本法之中。

四、特別行政區制度的整體性提供了制度依據

《中華人民共和國憲法》第 31 條明確規定，“國家在必要時得設立特別行政區，在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定”。此外，《中華人民共和國憲法》第 62 條規定，全國人大的職權之一就是決定特別行政區的設立及其制度。基於憲法的上述規定，全國人大制定的《香港基本法》、《澳門基本法》，其任務就是規定特別行政區制度。對此，《香港基本法》和《澳門基本法》都在各自序言的第三段作了明確宣示：規定特別行政區實行的制度，以保障國家基本方針政策的實施。由此可見，基本法的核心內容就是規定特別行政區制度。不僅如此，《香港基本法》和《澳門基本法》的所有規定，都是特別行政區制度的有機組成部分，而且相互之間有着密切聯繫，共同構成了特別行政區制度的一個完整整體，它們對於特別行政區居民的基本權利和自由、對於港澳的長期繁榮穩定都發揮着保障作用。

特別行政區制度的整體性，要求我們將中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區的高度自治權有機結合起來。這是因為，從中央和地方權力的關係看，特別行政區制度可以分為中央對特別行政區享有憲制權力的制度和特別行政區享有高度自治權的制度，特別行政區制度實際上是關於中央代表國家對特別行政區的管治權與特別行政區高度自治權的有機統一整體，其核心是權力關係，它要解決的關鍵問題是：中央對特別行政區行使哪些權力？特別行政區行使哪些權力？特別行政區的權力是如何來的？中央對特別行政區行使的權力可否進行監督及如何進行監督，等等。只有清楚上述這些權力關係，就容易理解特別行政區制度的內容。

中國是單一制國家，中央對地方擁有全面管治

權。基本法在規定特別行政區制度時，有關中央與特別行政區權力關係的規定，必須按照“一國兩制”方針，堅持中央對特別行政區享有全面管治權的基礎上，授權特別行政區實行高度自治。中央的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區實行高度自治。對於特別行政區的高度自治權，中央具有監督的權力。⁴ 因此，即使特別行政區實行高度自治，中央對特別行政區是享有權力的，而且這也正是特別行政區制度的題中應有之義。從性質上來講，中央對特別行政區所享有的權力，屬於憲制權力，即憲法制度層面上的權力，而不是一般法意義上的普通權力。從宏觀上看，根據《中華人民共和國憲法》第31條、第62條第13項、第89條，以及港澳兩部基本法的有關規定，中央對特別行政區享有以下三方面的憲制權力：首先是確定對港澳地區恢復行使主權，制定對港澳的基本方針政策；其次是決定設立香港和澳門特別行政區，制定《香港基本法》和《澳門基本法》，規定在香港和澳門特別行政區實行的制度；第三是按照基本法的規定，依法對香港和澳門特別行政區行使屬於中央的權力，處理涉及香港和澳門特別行政區的事務。香港和澳門回歸後，恢復對香港和澳門行使主權的歷史任務已經完成，《香港基本法》和《澳門基本法》也都在香港和澳門回歸前便制定好，並在香港和澳門回歸之日開始生效實施。因此，通常所講的中央對特別行政區的憲制權力，主要是指上述第三個層面的權力，也就是依照基本法的規定中央對特別行政區具有的權力及其運作。只有在尊重並確保中央全面管治權有效行使的基礎上，特別行政區的高度自治權的落實才有條件和保障，因為特別行政區的高度自治權來源於中央的授權，它以中央的全面管治權為前提和基礎。當然，中央全面管治權，也要保障特別行政區的高度自治權，將中央對特別行政區的憲制權力和特別行政區的高度自治權有機統一於完整的特別行政區制度之中。

實踐中，講特別行政區的高度自治權是特別行政區制度的有機組成部分，容易理解，通常也不會產生歧義。講中央對特別行政區所享有的憲制權力同樣是特別行政區制度的重要內容，則可能有人會覺得生疏，甚至會有些疑問，中央對特別行政區行使憲制權

力，怎麼成了特別行政區制度的內容呢？那特別行政區的高度自治權怎麼體現出來？

如前所述，中國單一制的國家結構，決定了中央人民政府對包括特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權，特別行政區的高度自治權並不是其本身所固有的，而是直接來源於中央的授權。中央之所以授予特別行政區廣泛的權力，是為了更好地讓特別行政區實現高度自治，以保持長期繁榮穩定。從權力行使的角度看，特別行政區制度的核心就是權力關係，它要解決的關鍵問題就在於：如何在保障國家的主權、安全和發展利益的基礎上，授予特別行政區權力，以實現高度自治。為此，中央要保留必要的直接行使的權力，特別是屬於體現國家主權必不可少的權力保留於中央來直接行使外，其他權力授予特別行政區行使。但不論如何授予特別行政區權力，總有一些體現國家主權必不可少的權力只會由中央來行使，如外交和國防等事務。這些保留於中央直接行使的權力，同樣是特別行政區制度的重要內容，因為特別行政區處於國家的完全主權之下，特別行政區實行的制度不論如何特殊，也不能改變特別行政區的這一法律地位，也不能排斥中央對特別行政區行使體現國家主權必不可少的權力。因此，中央對特別行政區享有憲制權力，是特別行政區制度的重要內容，也是特別行政區制度的題中應有之義。我們講特別行政區制度，不能只講高度自治權，而不講中央的憲制權力。當然，也不能只講中央的憲制權力，而不講特別行政區的高度自治權，更不能將中央的憲制權力與特別行政區的高度自治權對立起來。此外，對於授予特別行政區的高度自治權，中央具有監督的權力，特別是高度自治權的行使涉及中央管理的事務或中央與特別行政區關係的事務時，中央依據基本法有監督的權力。因此，特別行政區制度作為一個完整的整體，既包括中央具有的憲制權力，也包括特別行政區享有的高度自治權，還包括中央對特別行政區高度自治權依法進行監督；中央依據憲法和包括基本法在內的國家法律行使憲制權力，特別行政區依據基本法的規定行使高度自治權，中央行使憲制權力的機制和特別行政區行使高度自治權的機制不是相互分離的，而是有內在的邏輯聯繫。以中央國家機構與特別行政區政權機

構的關係為例子，它們之間有着密切的關係。例如，行政長官和主要官員由中央政府任命；行政長官要對中央負責；立法會制定的法律要報全國人大常委會備案，全國人大常委會在一定條件下有權將特別行政區立法機關制定的法律發回，被發回的法律立即失效；特別行政區法院在審理案件時，如需對基本法關於中央管理的事務或中央與特別行政區關係的條款作出解釋，而有關的解釋又影響到案件的判決時，在作出不可上訴的終局判決前，應由特別行政區終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋，等等，這些由基本法規定的內容無不折射出中央國家機構與相應的特別行政區政權機構之間的密切關係，它們都是特別行政區制度的重要內涵，尤其值得關注和研究。

事實上，“一國兩制”下的特別行政區的管治權，涉及到了中央的憲制權力，也涉及到了特別行政區的自治權。這兩種權力應該是緊密結合，相輔相

成，合力合為。一方面，要確保國家對特別行政區行使主權，中央權力機構要充分行使依法享有的權力，同時依法恪守不干預特別行政區自治範圍內的事務這一底綫，確實保障特別行政區的高度自治落到實處。另一方面，香港和澳門特別行政區實行“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，充分享用中央的授權，同時又須嚴格遵守“一國”原則，維護國家的主權、安全和發展利益，尊重中央依法享有的權力，對中央負責管轄的事務予以密切配合。⁵

總之，特別行政區享有的高度自治權是特別行政區制度的組成部分，中央對特別行政區所享有的憲制權力，同樣是特別行政區制度的組成部分，兩者有機統一於一套完整的特別行政區制度之中。中共中央十八大報告在着重指出“一國兩制”實踐過程中必須把握好的三對關係時，表達和強調的正是正確理解中央的權力和特別行政區的權力的有機統一性。

註釋：

- ¹ 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滙編》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2015年，第237頁。
- ² 本書編寫組編著：《十八大報告輔導讀本》，北京：人民出版社，2012年，第339頁。
- ³ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第218頁。
- ⁴ 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社，2014年，第7頁。
- ⁵ 饒戈平：《一國兩制與國家對港澳地區的管治權》，載於《中國法律》，2012年第1期，第15頁。