

# 論中央對特別行政區全面管治權的正當性

冷鐵勛\*

## 一、前言

2014年6月，國務院新聞辦公室發表《“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)，共有三處提到中央全面管治權，其中二處分別是第二部分“特別行政區制度在香港的確立”和第五部分“全面準確理解和貫徹‘一國兩制’方針政策”的內容中。在第二部分中，首先提出，在特別行政區制度下，中央擁有對香港特別行政區的全面管治權；然後在闡述中央依法直接行使管治權時，表明中央依法履行《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》賦予的全面管治權；在第五部分中，在論述全面準確把握“一國兩制”的含義時，認為中華人民共和國是單一制國家，中央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。對於白皮書提出中央對香港特別行政區的全面管治權，香港社會上有人認為是顯示中央收緊對港政策，也有人擔心會削弱香港的高度自治，等等。這些對於中央全面管治權的片面甚至錯誤的解讀，不符合“一國兩制”方針的要求，也不符合《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》的規定。要消解香港社會上存在的對中央全面管治權的片面甚至錯誤解讀，有必要加強有關中央對特別行政區全面管治權的理論研究，其中，“一國兩制”下中央對特別行政區全面管治權的正當性問題便是亟待研究的一個重大課題。只要中央對特別行政區全面管治權的正當性問題解決了，有關中央對特別行政區全面管治權的種種片面甚至錯誤的解讀也就自然沒有市場。本文擬從恢復行使主權的必然要

求、單一制下中央與地方關係的內在要求、中央授權高度自治的客觀要求三個方面來分析中央全面管治權的正當性問題。

## 二、恢復行使主權的必然要求

1997年7月1日，中國政府對香港恢復行使主權，《香港基本法》生效，它規定的香港特別行政區制度也宣告確立並付諸實施。在特別行政區制度下，中央擁有對香港的全面管治權，這是中國政府對香港恢復行使主權的必然要求。只要承認中國政府對香港恢復行使主權這一客觀事實，就必然要承認中央擁有對香港的全面管治權。

### (一) 治權與主權的不可分割性

中國政府對香港恢復行使主權，意味着中國政府對香港恢復行使管治權，因為治權與主權是不可分割的，恢復行使主權的實質就是恢復行使管治權。中國政府對香港恢復行使主權後，不可能存在不能對香港進行管治的情形，否則就是對主權的否定。

從歷史到今天，中國政府在處理對所屬領土的治理問題上，特別是在處理對邊陲的治理問題上，一直堅持主權與治權不可分割的原則，既行使主權，也行使治權。例如，即使在交通極為不便的時代，清政府仍在西藏設立駐藏辦事大臣，直接監管西藏的治理事務；對西藏大活佛和呼圖克的轉世，也通過金瓶掣簽制度保有監察權和決定權。中國政治中從來沒有分割

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

主權與治權的傳統。<sup>1</sup>

治權與主權不可分割，同樣是中國政府與英國政府通過外交談判解決歷史遺留的香港問題時始終堅持的一項基本原則和一條底綫。早在 1979 年初，時任英國外交大臣的大衛·歐文曾計劃訪問北京，和中方商談香港的前途問題。為此，歐文精心設計了一個“以主權換治權”為核心的“歐文計劃”。這一計劃將香港的主權和治權分割開，英國在 1997 年前，先主動承認香港的主權屬於中國，但中國要同英國簽訂一項新的具有國際法律效力的條約，使英國對香港的管治權力至少延續到 1997 年，然後再逐年作“滾動式”的更新延長，直到 21 世紀。<sup>2</sup> 後來因保守黨在隨即舉行的英國大選中獲勝並執政，“歐文計劃”未能付諸實施。不過，英國仍然不斷試探中國在這一問題上的態度，希望利用模糊戰略讓中國默認英國對香港的繼續統治。由於當時中國政府仍未形成系統的解決香港問題的方針政策，對於英國政府的試探，中國政府雖沒有作出具體回應，但時任國務院港澳辦主任的廖承志表明了中國政府在原則問題上絕不讓步的堅定立場：“英國人想要我們攤牌，他們在步步進逼，但是，我們不會屈服。中國人不會表態，中國不會被逼去公開表明自己的立場。”<sup>3</sup> 到了 1982 年以後，情況開始發生變化。這一年的 9 月 24 日，鄧小平在會見英國首相撒切爾夫人時，堅決反對英方割裂香港主權和治權的做法。但在此後的一年多時間裏，英國政府在中英談判中一直拒絕放棄“主權換治權”目標。對此，中方明確指出，香港的主權和治權不可分割。鄧小平對中方的談判戰略也給出明確指示：“談判開始，不先談主權問題，先談 1997 年以後如何管治的問題；1997 年以後的管治解決了，主權問題自然迎刃而解。”<sup>4</sup> 到了 1983 年 3 月，英方獲悉中國政府已擬定了對香港的方針政策後，意識到中國政府絕無可能在香港治權問題上對英國做出任何讓步。1983 年 9 月，鄧小平會見來華訪問的英國前首相希思時指出，英國“主權來換治權”想法行不通，勸告英方改變態度，以免出現到 1984 年 9 月中國不得不單方面公佈解決香港問題方針政策的局面。同年 10 月，英國首相來信，表示雙方可在中國建議的基礎上探討一項香港的持久性安排。英方代表在此後的會

談中確認，不再堅持英國繼續管治香港，也不謀求任何形式的共管，並理解中國的計劃是建立在 1997 年後整個香港的主權和管治權應該歸還中國這一個前提的基礎之上。至此，中英會談的主要障礙就基本排除。1983 年 10 月，英國政府放棄“主權換治權”這一不切實際的幻想。1984 年 12 月 19 日，中英兩國政府簽署了關於香港問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於 1997 年 7 月 1 日恢復對香港行使主權。

## （二）主權的最高性決定了治權的全面性

由於治權與主權的不可分割性，中國政府對香港恢復行使主權，意味着中國政府對香港恢復行使治權，即管治權。不僅如此，中國政府對香港的管治權具有全面性，這是由主權的最高性所決定的。

主權，通常又稱國家主權，是一個國家具有獨立自主處理自己的對內外事務的最高權力。主權具有兩個基本屬性，在國內是最高的，對國外是獨立的。<sup>5</sup> 主權在國內所體現出來的最高性，意味着一個國家對本國管轄範圍內的所有事務具有最高的統治權。《奧本海國際法》將主權定義為“最高權威”，這種“最高權威”指的就是主權“在法律上並不從屬於任何其他世俗權威的法律權威”。<sup>6</sup> 主權在國內所具有的最高性，決定了各國在國內可以通過立法、司法、行政，通過經濟、政治、文化乃至軍事等多種手段或方式實行政治統治，並且不受任何外來力量的限制或干涉。而且，國家基於主權的最高性而對國內實行的統治具有全面性，不僅包括國家對其領土範疇內的一切人（享有外交豁免權的除外）和事物以及領土外的本國人實行管轄的權力，而且還包括以何種方式進行管轄和治理，即通常所說的“管治”。“管治”的全面性，即表現在國家有權自主決定自己在政治、經濟、法律、社會和文化等方面制度及其生活方式，還表現在國家有權自主決定自己的發展模式和道路。<sup>7</sup>

中國政府恢復行使香港的主權後，香港作為國家的一個特別行政區便處於國家的完全主權之下。中央政府基於對香港恢復行使主權而對香港進行管治時，主權的最高性便決定了這種管治是全面的，是對整個香港特別行政區的人和事務的管轄和治理，不是僅對香港特別行政區一部分人或一部分事務的管轄

和治理。具體來說，就是香港回歸後，處於國家的完全主權之下，中央對香港的管治，是對香港的政治、法律、經濟、社會、文化等所有事務的管治，而不只是某一個方面或某些方面的事務。在這一點上，中央對香港特別行政區管治的全面性，與中央對內地管治的全面性沒有任何區別，都是國家主權原則的具體化，是主權行使的必然要求，也是客觀的政治和法律事實。當然，由於實行“一國兩制”的方針，中央對香港的管治要採取特殊的方式，那就是通過《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》規定，設立特別行政區，並通過《香港基本法》規定香港特別行政區實行的制度，在這一制度下，中央既直接依法行使管治權，又授權香港特別行政區依法實行高度自治，對香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。這樣一來，在特別行政區制度下，中央對特別行政區的權力與特別行政區的高度自治權便實現了有機統一，彰顯了中央對特別行政區管治權的全面性。

### 三、單一制下中央與地方關係的內在要求

當今世界，任何國家都有一個國家結構形式問題。所謂國家結構形式，指的是特定國家表現其國家的整體和局部之間相互關係所採取的外部總體形式。<sup>8</sup> 國家結構形式的核心，是要處理好國家領土如何劃分以及劃分以後如何規範國家整體與組成部分、中央與地方之間權限的問題。從世界範圍看，國家結構形式主要有兩種，一種是單一制，一種是聯邦制。其中，單一制是指由若干普通的行政區域或者自治區域構成統一主權國家的國家結構形式。單一制國家通常具有以下鮮明特點：從國家的法律體系來看，全國只有一部統一的現行憲法；從國家機構的組成來看，全國只有一個最高立法機關、一個中央政府；從中央與地方的權力劃分來看，地方接受中央的統一領導，地方政府的權力由中央依法授予，地方沒有脫離中央而獨立的權力；從對外關係來看，全國只有一個國家主權，國家是一個獨立的主體，公民具有統一的國籍。

世界上大多數實行單一制的國家都會根據實際

情況，設立相應的地方行政區域及地方政府，來協同管理地區事務。單一制國家的地方行政區域是國家根據管理的需要，依照法律的程序，進行行政區劃或行政建制的產物。這些地方行政區域雖然都享有的一定的權力，但這些權力都不是本身所固有，都是國家授予的。由於國家對地方行政區域享有完全的主權，國家在對地方行使主權時，通常都由中央政府代表國家對地方行政區域行使。中央政府代表國家對地方行政區域行使主權時，其表現形態就是通常所說的管治權，即對地方行政區域進行管轄和治理的權力。與單一制下中央與地方關係的內在要求相適應，中央政府對地方行政區域的管治權，無論在內容上還是範圍上都具有全面性。因為只有這樣，才能保障地方置於中央的完全管轄之下，才能確保地方服從中央的管治，才能維護中央對地方的有效管治。如果中央對地方的管治權不具有全面性或完全性，那中央與地方的權限劃分就會存在爭議，中央對地方的權力就會受到影響甚至削弱，而這是不符合單一制國家結構下中央與地方關係的本質特徵和要求的。

內地憲法學者童之偉在分析單一制國家中央與地方之間權限劃分的性質時，曾將國家權力劃分為本源性權力和過程性權力，這對理解單一制下中央對地方管治權的全面性有一定的啟發意義。按照他對國家權力的劃分，本源性權力是指相對而言處於原始形態的一種權力，是組織結構固有的一種權力；過程性權力則是指由享有本源性權力的主體以憲法和法律的形式配置的職權。在單一制國家，本源性權力是整個國家的，它只能屬於事實上控制和代表這個國家的一個政治中心，即中央政權或中央政府。站在中央角度看，中央與地方政權之間不存在甚麼分權問題，只有中央向地方政府授權的問題。中央願意授予地方多少權力，完全是單方面決定的事情，無所謂權限之爭。<sup>9</sup> 在單一制下，一切權力在中央，地方的權力來自中央的授權，沒有授予的權力在中央，不存在剩餘權力。在單一制國家結構下，作為體現國家主權的中央對地方的管治權，應屬於童之偉所講的本源性權力。既然是本源性權力，那中央對地方的管治權就是中央固有的，就具有全面性，而且在國家的權力體系中也是最高的。

在中國，根據中央統一領導下充分發揮地方的主動性、積極性原則來劃分中央和地方的職權。這表明中國是實行單一制的國家，中央國家機關代表國家行使主權，國家權力集中在中央，中央對地方擁有全面管治權。作為單一制國家，全國只有一部統一的憲法；一套統一的國家機構體系；地方的所有權力都來自中央的授予，並接受中央的統一領導；中央政府是國家唯一的外交主體。中國採用單一制的國家結構形式決定了必須堅持中央的統一領導，地方要貫徹執行中央制定的法律和政策，維護國家統一。由於中國地域廣博、人口眾多，區域差異大，處理中央和地方的關係不能僅靠中央的統一領導，還要充分發揮地方的主動性和積極性。在遵循有利於經濟發展、有利於行政管理、有利於民族團結的原則，同時照顧自然條件和歷史傳統的基礎上，《中華人民共和國憲法》對中國的領土進行了行政區域劃分，全國劃分為省自治區、直轄市。除上述行政區劃外，中國還有香港和澳門兩個特別行政區。

香港特別行政區作為中國最高國家權力機關全國人民代表大會根據憲法設立的一個地方行政區域，直轄於中央人民政府。根據全國人民代表大會的授權，香港特別行政區享有高度自治權。這種高度自治權既然來源於全國人民代表大會的授權就表明它不是香港本身所固有的。香港特別行政區的法律地位及其高度自治權的來源充分表明，中央與香港特別行政區的關係，和中央與內地各省、自治區、直轄市的關係，都是單一制下的中央與地方關係，中央對包括香港特別行政區在內的全國所有地方行政區域擁有全面管治權。當然，由於國家對香港實行“一國兩制”方針，中央與香港特別行政區的關係，又不完全等同於單一制下一般的中央與地方的關係，即不完全等同於中央與內地各省、自治區、直轄市的關係，它是“一國兩制”下的一種新型的中央與地方關係。其新型性主要體現在，中央授權香港特別行政區依照《香港基本法》的規定實行高度自治，除了《香港基本法》規定的由中央負責管理的國防、外交等事務外，中央對香港特別行政區實施管理還體現在多個方面。例如，行政長官和主要官員由中央政府任命，行政長官對中央政府負責；全國人民代表大會擁有基本法修改權和

全國人民代表大會常務委員會擁有憲法和基本法賦予的基本法解釋權、批准和備案香港特別行政區行政長官和立法會產生辦法修正案等職權。此外，對於授予香港特別行政區的高度自治權，中央還依法具有監督的權力，

#### 四、中央授權特別行政區實行高度自治的客觀要求

為了妥善解決歷史遺留的香港問題，中國政府從國際、國內以及香港的實際情況出發，提出了“一個國家，兩種制度”的基本國策，以和平的方式實現了國家的統一。遵循“一國兩制”方針，國家在對香港恢復行使主權時，通過設立特別行政區，制定《香港基本法》，授權香港特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。國家之所以可以並能夠授予香港特別行政區高度自治權，全在於中央對香港特別行政區擁有全面管治權。試設想，如果中央對香港特別行政區不擁有全面管治權，它憑甚麼授予香港特別行政區高度自治權呢？因此，那種否定中央對香港特別行政區全面管治權的觀點是站不住腳的，否定了中央的全面管治權，可以說香港特別行政區的高度自治權也就成了無源之水、無本之木。

《香港基本法》第 2 條明確規定：“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照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。”這一規定充分表明香港特別行政區的高度自治權不是固有的，其惟一來源是全國人民代表大會的授權。因此，中央和香港特別行政區之間的權力關係是一種授權與被授權的關係，而不是分權的關係。在國家法的用語上，授權和分權表達出來的權力關係是有區別的。授權通常是指某一主體將原來屬於自己的權力授予給其他原來並不享有這一權力的主體行使。因此，被授權的主體原本無權，只是由於有權的主體授權才享有權力的。分權則不同，它是指兩個或兩個以上的主體之間，不存在一個或一部分有權力而另一個或另一部分沒有權力的情形，而是由它們相互

之間將權力來進行分割。在授權概念下，由於被授權一方的權力來源於授權的一方，因此，被授權的一方應當按照授權一方的規定行使權力，授權的一方對於被授權一方是否按照規定行使權力有權進行監督。在分權概念下，由於兩個或兩個以上主體，在分權前不存在一方有權而另一方無權的情形，它們是根據分權後所獲得的權力獨立行使權力的，因而也就不存在誰監督誰行使權力的問題。如果分權的主體在分權後發生爭議，可根據它們在分權時的約定處理，而不是以一方對另一方實行監督來解決爭議。此外，在授權情形下，被授權一方的權力既然來源於授權一方，被授權一方的權力也應以授權一方授予的權力為限，即被授權一方的權力不能超過授權一方的權力，授權一方未能授予的權力自然保留在授權一方手裏，因此，沒有剩餘權力的問題。而在分權概念下則不同，除了明文規定分別屬於各個權力主體的權力外，確實還存在一個剩餘權力誰屬的問題需要處理。<sup>10</sup> 授權與分權的上述區別，清楚表明，任何機構或個人，要作出授權，前提是他必須具有有關權力。全國人民代表大會是中國的最高國家權力機關，它通過《香港基本法》授予香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，前提就是中央對香港具有完全的管治權。這本來就是單一制國家中央與地方關係的應有之義。香港特別行政區終審法院在解釋基本法時對此也是接受的。例如，1999年12月的劉港榕案，終審法院判決認為，《香港基本法》第158條第1款規定的全國人民代表大會常務委員會解釋基本法的權力是全面、不受限制的，《香港基本法》第158條第2款、第3款授權特別行政區法院在審理案件時解釋基本法，也表明全國人民代表大會常務委員會的這種權力是全面和不受限制的。只有這樣，全國人民代表大會常務委員會才能授權特別行政區法院在審理案件時解釋基本法。<sup>11</sup>

由此看來，中央之所以可以並能夠授權香港特別行政區實行高度自治，賦予香港特別行政區行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，正是以中央對香港特別行政區擁有全面管治權為基礎的。不僅如此，授權香港特別行政區實行高度自治，同時也是中央對香港特別行政區擁有全面管治權的重要內容。除

此之外，中央對香港特別行政區的全面管治權還包括了中央對香港特別行政區依法直接行使的管治權，例如，管理與香港特別行政區有關的外交事務、管理香港特別行政區的防務等，以及對於香港特別行政區的高度自治權具有監督的權力等。

在理解中央對香港特別行政區依法直接行使的管治權時，要澄清一個錯誤的觀點，那就是認為中央對香港特別行政區直接行使的權力僅限於外交、國防，其他事務與中央無關，都是香港特別行政區自治範圍內的事務，應當通通由香港特別行政區自行管理。有人還以《中英聯合聲明》第3款第2項的規定來作為依據：“除外交和國防事務屬於中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權。”在理解《中英聯合聲明》的上述規定時，特別需要注意的是，上述規定只是表明外交和國防由中央人民政府負責管理，香港特別行政區對此沒有管理的責任，但不能據此推斷出中央管理的事務僅限於外交、國防。《中英聯合聲明》特別列出外交、國防由中央人民政府管理，是因為外交和國防是體現一個國家主權的必不可少的事務，也是一個國家主權的核心事務。弱國無外交、國弱就要挨打，實際上也從另一個側面說明外交和國防在一個主權國家中的重要地位和作用。事實上，《中英聯合聲明》在規定外交和國防屬中央管理的事務外，還有以下內容：香港特別行政區行政長官和主要官員由中央人民政府任命；香港特別行政區基本法由全國人民代表大會制定；香港特別行政區立法會制定的法律須報全國人民代表大會常務委員會備案；外國軍用船隻進入香港特別行政區須經中央人民政府特別許可等等，這些規定清楚表明中央對香港特別行政區的權力絕不僅限於外交和國防。對《中英聯合聲明》的理解，應從整體上去把握，而不能片面地去曲解。其實，《香港基本法》第19條在規定法院管轄權時，有關外交、國防等國家行為，香港法院無管轄權，其中“國家行為”除外交、國防外，使用了一個“等”字，這也充分表明中央管理的事務並不僅限於外交、國防。

此外，還要正確理解中央對授予香港特別行政區的高度自治權依法具有監督的權力。既然屬於高度自治的事務，為何還要受到來自中央的監督？要理解這

一點，關鍵是要把握香港特別行政區的高度自治權的性質和來源。從性質上來說，香港特別行政區的高度自治是一種地方自治；從來源上說，香港特別行政區的高度自治權不是固有的，其惟一來源是中央的授權。既然是中央授予的高度自治，那就不可能脫離中央的監督。國家對香港特別行政區恢復行使主權，不單表現在某些屬於主權範圍內的事務由中央管理，還表現在中央對香港特別行政區實行高度自治具有監督權。不管哪個國家的地方實行的自治，都是在國家主權之下的地方自治，都要受到來自國家主權的約束，因而都是在國家監督下的地方自治。那種完全脫離國家主權約束和國家監督的地方自治，實際上就不是自治而是獨立了。香港特別行政區的高度自治，雖然其自治程度比一般地方的自治要高，但它仍是地方自治，而不是獨立，因此，中央對它如何實行自治有監督權，這是不容置疑的。當然，中央對香港特別行政區的高度自治並非事事監督，而是對它是否依照《香港基本法》的規定實行自治進行監督，而且中央

是按照基本法的規定來進行此項監督的。也就是說，中央對香港實行高度自治的監督，一方面要有《香港基本法》的依據，另一方面也要嚴格按照《香港基本法》的規定來執行。例如，按照《香港基本法》的規定，香港特別行政區享有立法權，這是香港特別行政區高度自治權的一項重要內容。但香港特別行政區立法會行使立法權時，其制定的法律要報全國人民代表大會常務委員會備案，這就體現了全國人民代表大會常務委員會對香港特別行政區行使立法權的事後監督，因為備案不影響法律的生效。對於報備的法律，全國人民代表大會常務委員會只是對法律中有關中央管理的事務，以及中央和特別行政區關係的條款進行審查，看看這些條款的規定是否符合《香港基本法》的規定。在徵詢其所屬的香港基本法委員會意見後，如認為相關條款的規定不符合《香港基本法》的規定，可將有關的法律發回。一經全國人民代表大會常務委員會發回，該法律立即失效。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 閻小駿：《香港治與亂——2047的政治想象》，北京：人民出版社，2016年，第135頁。
- <sup>2</sup> 高望來：《大國談判謀略——中英香港談判內幕》，北京：時事出版社，2012年，第51頁。
- <sup>3</sup> 齊鵬飛：《鄧小平與香港回歸》，北京：華夏出版社，2004年，第71頁。
- <sup>4</sup> 許家屯：《許家屯香港回憶錄》，台北市：聯合報社，1993年，第88頁。
- <sup>5</sup> 周鯁生：《國際法》（上冊），北京：商務印書館，1976年，第75頁。
- <sup>6</sup> 詹寧斯·瓦茨修訂：《奧本海國際法》（第一卷第一分冊），北京：中國百科大全書出版社，1995年，第92頁。
- <sup>7</sup> 王禹：《論恢復行使主權》，北京：人民出版社，2016年，第7-8頁。
- <sup>8</sup> 許崇德主編：《中國憲法》，北京：中國人民大學出版社，1989年，第153頁。
- <sup>9</sup> 童之偉：《國家結構形式論》（第二版），北京：北京大學出版社，2015年，第260頁。
- <sup>10</sup> 王叔文、吳建璠等編著：《澳門特別行政區基本法導論》，北京：中國人民公安大學出版社，1994年，第136頁。
- <sup>11</sup> 全國人民代表大會常務委員會香港基本法委員會、澳門基本法委員會辦公室編：《中央有關部門發言人及負責人關於基本法問題的談話和演講》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第178頁。