

中央全面管治與特區高度自治的政治學解讀

李嘉曾*

自 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日香港、澳門先後回歸祖國，香港特別行政區和澳門特別行政區相繼設立以來，在“一國兩制”、“港人治港”/“澳人治澳”、高度自治方針的指引下，兩個特區的經濟建設與社會發展都取得了顯著的成績。

“香港特別行政區成立以來，在中央政府和祖國內地的大力支持下，特別行政區政府團結帶領香港各界人士，攻堅克難，砥礪奮進，充分發揮‘一國兩制’的制度優勢，保持香港社會經濟政治大局穩定，推動各項事業向前發展，不斷取得新成就、新進步。”¹ 同樣地，澳門特別行政區回歸祖國以後，“走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路”；“在中央政府和內地大力支持下，在特別行政區行政長官和政府帶領下，澳門社會各界人士齊心協力、團結奮鬥，積極推進‘一國兩制’實踐，取得了豐碩成果”。² 兩個特別行政區回歸祖國以後的實踐雄辯地證明了“一國兩制”方針的必要性與優越性。

然而，並非所有的人都能尊重客觀，承認事實。“在香港特別行政區各項事業取得全面進步的同時，‘一國兩制’在香港的實踐也遇到了新情況新問題，香港社會還有一些人沒有完全適應這一重大歷史轉折，特別是對‘一國兩制’方針政策和基本法有模糊認識和片面理解。目前香港出現的一些在經濟社會和政制發展問題上的不正確觀點都與此有關。”³ 澳門是否也有類似的情況呢？恐怕難以斷然否定。而在某些人持有的模糊認識和片面理解中，能否正確認識中央全面管治權與特別行政區高度自治權的關係，是一個比較典型的問題，值得深入探討以正視聽。

一、正確理解中央的全面管治權

解決問題的出發點和關鍵在於正確理解中央的全面管治權。

“權力”是一個政治學或社會學概念，有廣義與狹義之分。廣義的權力泛指某種影響力或支配力，通常主要包括公權力(政府權力)、私權力(市場權力)和共權力(社會權力)三種類型；狹義的權力特指國家(政府)權力，即統治階級為了實現其階級利益和建立一定的統治秩序而具有的一種組織性支配力。毫無疑問，我們要討論的“全面管治權”屬於公權力，特指國家權力。

作為國家權力的中央全面管治權，理當具備以下基本屬性：

(一) 權威性

對於任何一個單一制的國家而言，國家權力是至高無上的，因而具有絕對的權威性。“馬克思主義認為，國家權力是上層建築的組成部分。在上層建築中，國家權力不是處於一般地位，而是處於核心地位；國家權力對於上層建築的其他部分起着支配作用。上層建築為經濟基礎所決定，同時又反作用於經濟基礎；上層建築反作用於經濟基礎的最直接、最集中的部分是國家權力。國家權力決定着國家的命運。”⁴ 作為國家權力的一種，中央的全面管治權無疑也將決定國家的命運。

試想一下，倘若在某些特殊的情況下，中央的全面管治權力一旦失去其權威性，將會出現怎樣的不堪

* 澳門城市大學澳門社會經濟發展研究中心教授

局面。1966年10月，中國共產黨中央委員會召開以批判“資產階級反動路線”為主題的中央工作會議，“將黨內不同意見升級為路線鬥爭，極力煽動無政府主義思潮。會後，聲勢浩大的批判‘資產階級反動路線’的風暴在全國掀起，中央文革小組策動造反派把攻擊的矛頭集中轉向各級黨政領導機關。社會上出現‘打倒劉少奇’的標語和攻擊鄧小平的大字報。中央和地方的許多領導幹部受到批鬥，機關工作普遍陷於癱瘓、半癱瘓狀態。黨的基層組織的活動和黨員的組織生活陷於停頓。國家陷入空前的混亂之中。”⁵ 文化大革命的教訓記憶猶新，也從另一個側面印證了中央全面管治權必須具有至高無上的權威性。

（二）周延性

中央的“全面管治權”是在“管治權”前面安置了一個定語“全面”，顧名思義，這種權力必須全面覆蓋整個國家，不能有被疏漏的死角。或者說，全面管治權必須是周延的、無縫隙的。

“周延”首先是一個邏輯學概念。所謂周延性，是指“對直言命題的主項或謂項的外延的斷定情況。在一個直言命題中，如果斷定了主項或謂項的全部外延，我們就說主項或謂項是周延的；反之則不周延。”⁶ 用這一概念去衡量中央的全面管治權，意味着這一權力必須覆蓋中華人民共和國的全部領土，或者說這一權力既適用於內地的各省、直轄市、自治區，又適用於根據特殊需要設立的特別行政區。因此，“‘全面管治權’的概念。可以表述為我國在單一制的國家結構形式下中央對所有地方的所有事務進行管轄和治理的權力。”⁷ 換言之，全面管治權是中央政府藉以治理整個國家的普遍性權力，並非專門針對特別行政區設立的特殊權力。

（三）獨特性

然而，特別行政區同內地一般的行政區劃畢竟有所差別。因此，中央對於特別行政區的全面管治權同對於內地一般行政區劃的全面管治權相比較，也存在着不盡相同的地方。

《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮

書指出，“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。”⁸ 正因為中央對於特區的全面管治權屬於特別行政區適用的“特殊管理制度”，所以必然具有區別於一般地方管理制度的獨特內容。

具體言之，中央對特別行政區實施全面管治權具有與一般地方不同的特殊表現形式：“一是作為國家元首的國家主席對作為地方的特別行政區的憲法意義；二是行政長官(選舉或協商產生後)和主要官員由中央政府任命，行政長官對中央負責，這實際上體現中央對特別行政區的一定的組織權；三是全國人大對基本法有指定、修改權，全國人大常委會對基本法有解釋權；四是中央通過特別行政區立法會報請備案對特別行政區立法進行審查等。”⁹ 不難看出，中央對特別行政區行使的全面管治權，是建立在憲法和特別行政區基本法基礎上的。憲法和特區基本法的法律基礎確保了中央對特區全面管治權的合法性，以及權威性、周延性和獨特性。

二、深刻認識特別行政區的高度自治權

與內地一般的行政區劃相比，“高度自治權”是特別行政區依法享有的特殊權力。在中國，並非中央政府管轄下的所有地方政府都具有高度自治權，目前惟有香港、澳門兩個特別行政區，根據各自基本法的規定，擁有高度自治的權力。例如，《澳門基本法》第二章專門規定“中央和澳門特別行政區的關係”，其中第12條明確指出：“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”在《香港基本法》中，也有同樣的規定。正因為特別行政區的這種特殊性，“高度自治權”可謂特區“與生俱來”的權力。

深入考察特別行政區擁有的“高度自治權”，可以總結出以下三方面的基本屬性：

（一）受權自治

上文提及特別行政區的高度自治權“與生俱

來”，是指國家一旦按照憲法的規定設立特別行政區，便賦予其具有高度自治的權力。可見特區的高度自治權並非天然產生，而是由國家通過法律授予的。

“授權”原本是一個管理學的概念，是指在組織運作的過程中，主管將完成某項工作所必須的權力授予部屬人員，亦即領導者通過為下屬員工提供更多自主權以達到組織目標的過程。通俗地說，授權就是“把權力委託給人或機構代為執行”¹⁰。授權概念也廣泛應用於法律中。“只要將自己的權力委託給其他機構行使，都是授權。如君權神授與人民主權理論、單一制下中央對地方的授權、宗主國對殖民地總督的授權、授權立法、行政授權與其他某種具體權力的授權，等等。”¹¹ 顯而易見，特別行政區的高度自治權即屬於單一制下中央政府對特殊地方政府的授權。

相對與國家對特別行政區的“授權”，特別行政區則是相應的“受權”。《澳門基本法》總則第2條不僅規定澳門特別行政區享有高度的自治權，而且明確了高度自治權的具體內容：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門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。”由此可見，特別行政區的自治權來源於全國人民代表大會的授權，無論是香港還是澳門，擁有並行使的高度自治只能是受權自治。

(二) 有限自治

作為政治學的概念，“自治”(或“地方自治”)是世界各國政治生活中的一種常見現象，通常指“在一定的領土範圍之內，全體居民組成法人團體(地方自治團體)，在憲法和法律規定的範圍內，並在國家監督之下，按照自己的意志組織地方自治機關，利用本地區的財力，處理本區域內公共事務的一種地方政治制度。”¹² 最早的自治起源於古羅馬時期，西方世界比較典型的地方自治有意大利的自治邑、英國的自治市等；主要的自治類型分為兩大類，即以“人民自治”理論為基礎的英美法系國家地方自治制度和以“團體自治”理論為基礎的大陸法系國家地方自治體系。在蘇共 27 大以後，由於戈爾巴喬夫積極倡導，蘇聯施行過一種“社會主義人民自治”。“所謂社會主義人民自治，其實質就是勞動人民作為國家的主

人，親自參加國家和社會事務的管理，參與國家和社會各項重大問題的決策和實施。”¹³ 社會主義人民自治的理論基礎是馬克思主義國家學說中的相關理論，這一理論“將全面的人民自治思想同真正的社會主義民主政治有機聯繫起來，強調社會主義社會中管理必須是為了人民利益的管理，而且只能由人民自己來管理。”¹⁴ 由此可見，社會主義人民自治理論偏重於民主管理，與西方的人民自治是不同的概念。

在施行英美“人民自治”的情況下，自治地方擁有極大的自主權。“英美法系國家的地方自治機關行使由法律確認的自治權時，中央政府一般不加過問，地方自治機關形式上獨立於中央政府之外。自治機關的官員直接或間接地由當地居民選舉產生，他們只具有地方官員的身份，中央政府不得撤換他們。”¹⁵ 在西方人民自治理論的基礎上，倘若某一個地區政府自己獨立行使所有的職權，不受中央政府管理和監督，則可稱為“完全自治”。

顯而易見，《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》、《澳門基本法》基礎上的“高度自治”，“不是完全自治，也不是分權，而是中央授予的地方事務管理權”。正如《香港基本法》和《澳門基本法》中所規定的，特區的高度自治限制在“行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”的框架內，除此以外便沒有其他權力。具體言之，澳門特別行政區沒有外交權和國防權，特區的外交事務和防務，是由中央政府負責管理的。從這個意義上說，特別行政區的高度自治是一種有限自治。“高度自治權的限度在於中央政府授予多少權力，香港特區就享有多少權力，不存在‘剩餘權力’。”¹⁶

(三) 監督自治

即便在行使中央授予的自治權時，特別行政區的高度自治也要受到中央政府的監督。考察屬於特區高度自治範疇的“行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”，不難理解這些權利的實施都離不開中央政府的監督。

例如，就行政管理權而言，《香港基本法》和《澳門基本法》均規定，特別行政區行政長官是特別行政區的首長，代表特別行政區；同時要對中央人民政府

和各自的特別行政區負責。行政長官擁有領導特別行政區政府、簽署法案、公佈法律、決定政策、發佈行政命令、提名並報請中央任命主要官員、委任部分立法會議員、任命行政會成員等十八項主要職責，可為責任重大。儘管特區行政長官“在當地通過選舉或協商產生”，但是，必須“由中央人民政府任命”。

就立法權而言，儘管立法權屬於特區高度自治的範疇，但是“澳門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”。而全國人民代表大會常務委員會“如認為澳門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澳門特別行政區關係的條款，可將有關法律發回”；“經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效”。另外，在特別行政區實施的全國性法律是由《香港基本法》和《澳門基本法》各自的“附件三”規定的。但“全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會和澳門特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減。”例如，由全國人大常委會第二十九次會議通過的《中華人民共和國國歌法》，將於2017年10月1日起施行。“全國人大法律委員會相關負責人表示，經研究，建議在下一屆全國人大常委會會議上提請審議將國歌法列入香港、澳門兩個基本法附件三的決定草案。基本法第十八條規定，全國性法律除列於附件三外，不在港澳實施；凡列於附件三之法律，由港澳在當地公佈或立法實施。這意味着，如果草案通過，國歌法將適用於港澳。”¹⁷

綜上所述，從具體內容來看，特區政府實施高度自治的時候，將受到中央有關部門的監督，高度自治權是一種受監督自治。

三、妥善處理中央全面管治權和特區高度自治權的關係

只有在正確理解中央全面管治權和深刻認識特區高度自治權的前提下，才可能妥善處理好兩者之間的關係，為特區的政制改革發展、經濟建設和社會穩定提供保障。經過仔細推敲，感到可以總結出以下三

點認識：

（一）高度尊重和堅決維護中央的全面管治權

為了妥善處理中央全面管治與特別行政區高度自治的關係，首先必須高度尊重和堅決擁護中央的全面管治權。

前已述及，中央的全面管治權具有至高無上的權威性，對於包括特別行政區在內的地方行政區劃而言，首先必須予以高度尊重。《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書指出，“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。”¹⁸因此，特別行政區必須清醒地認識到，包括授權特區擁有高度自治權在內，均屬於中央的全面管治權。

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有四個，“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”；具體言之，“全國人大決定香港特別行政區的設立，制定香港基本法以規定在香港特別行政區實行的制度，並擁有基本法的修改權。全國人大常委會擁有香港基本法的解釋權，對香港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，對香港特別行政區立法機關制定的法律的監督權，對香港特別行政區進入緊急狀態的決定權，以及向香港特別行政區作出新授權的權力。香港特別行政區直轄於中央人民政府，行政長官向中央人民政府負責，中央人民政府擁有任命行政長官和主要官員、依法管理與香港特別行政區有關的外交事務、向行政長官發出指令的權力。中央軍事委員會領導香港駐軍，履行防務職責，等等”。¹⁹澳門特別行政區的情況同香港相同。總之，不管在哪个特別行政區，上述形式表現的中央全面管治權都必須得到高度尊重。

與此同時，作為被管轄區域的特別行政區，也有責任維護中央的全面管治權。僅以香港為例。根據《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》的規定設立香港特別行政區，是為了維護國家的統一和領土完整，

保持香港長期繁榮穩定。因此,《香港基本法》規定“行政長官、主要官員、行政會議成員、立法會議員、各級法院法官和其他司法人員在就職時必須依法宣誓擁護中華人民共和國香港特別行政區基本法,效忠中華人民共和國香港特別行政區;行政長官必須就執行基本法向中央和特別行政區負責。這是體現國家主權的需要。”²⁰ 2016年10月,香港特區新一屆立法會大會首次大會上,當選議員劉小麗、姚松炎、羅冠聰、梁國雄等四人分別採用龜速宣誓、修改誓詞內容、以反問音調讀出“中華人民共和國”和高舉黃傘,誓後撕毀代表全國人大常委會2014年“831決議”的道具等行為,挑戰國家主權和中央全面管治的權威性。四人的離譜表現引發全港廣大民眾的憤怒。2017年7月14日,香港高等法院“就香港特區政府提請的司法覆核案作出判決,裁定4名立法會議員的宣誓無效,即時取消議員資格。這一判決合法合情合理,正視聽,平民憤,撥亂反正,大快人心。”²¹ 香港當選議員宣誓事件提醒我們,中央的全面管治權也有可能受到挑戰,一切愛國者都有義務與責任堅決維護這一神聖的權力。

(二) 正確理解和充分行使特別行政區的高度自治權

在高度尊重和堅決維護中央全面管治權的前提下,特別行政區應當正確理解并充分行使自己擁有的高度自治權。

如上文所述,特別行政區首先要清醒地認識,高度自治權是中華人民共和國管轄下的特別行政區的特殊權力,這一權力是得到《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》、《澳門基本法》保證的。與此同時,還要認識到中央對特區實施的高度自治方針,是同“一國兩制”和“港人治港”、“澳人治澳”緊密聯繫在一起的,三者是有機統一的完整方針。要想準確理解和堅定地貫徹執行“一國兩制”方針,必須牢牢把握“三個核心要素”,即“‘一國’是‘兩制’的前提和基礎”、“港人治港”和“澳人治澳”、“以愛國者為主體”、“中央授權和監督下的高度自治”。²² 堅持這三個核心要素,是正確理解特區高度自治權的關鍵。

中央在這個問題上的堅定立場為特區政府行使高度自治權奠定了基礎。2016年3月5日,李克強總理在《政府工作報告》中重申了中央對於特別行政區的方針政策不會改變:“我們將全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針,嚴格依照憲法和基本法辦事。全力支持香港、澳門特別行政區行政長官和政府依法施政。發揮港澳獨特優勢,提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能。深化內地與港澳合作,促進港澳提升自身競爭力。”²³ 既然中央三令五申強調特別行政區享有高度自治權的方針政策不變,那麼澳門和香港就應當理直氣壯地實施高度自治,不辜負中央的期望。

(三) 全面管治權與高度自治權有機結合弘揚“一國兩制”優勢

“一國兩制”是“中國政府為實現國家和平統一而提出的基本國策”;“20世紀80年代初,為實現國家和平統一,國家領導人鄧小平創造性地提出了‘一國兩制’的科學構想,並首先用於解決香港問題。按照鄧小平的論述,‘一國兩制’是指在一個中國的前提下,國家的主體堅持社會主義制度,香港、澳門、台灣保持原有的資本主義制度長期不變。”²⁴ 由於這一理論的提出在當今世界屬於首次,因此,“作為一項新生事物,需要在實踐中不斷探索、開拓前進”。²⁵ 香港和澳門回歸祖國、兩個特別行政區設立以來的實踐表明,將中央的全面管治權同特區的高度自治權有機地結合起來,是體現和弘揚“一國兩制”優勢的有效途徑。

一方面,堅持中央的全面管治權,能為特區的經濟建設和社會發展提供堅強的後盾。例如,香港和澳門回歸祖國以後,國家派出中國人民解放軍駐港與駐澳部隊,承擔了香港與澳門的防衛事務,維持了特區穩定的社會局面,為建設與發展提供了有效的保障。在特區遭遇重大自然災害的情況下,駐特區部隊還會應邀幫助特區抗災救災。2017年8月23日,強勁的十號颱風“天鴿”在珠江口西岸登陸,給澳門造成慘重災情。應澳門特區行政長官崔世安的要求並經中央軍委批准,駐澳部隊派出1,000名官兵參與救災搶險,有效地減輕了澳門市民生命財產的損失,受到市

民們的極大歡迎與高度稱讚。此外，中央的全面管治也有利於特區政治體制的改革發展。例如，前兩年，正是在全國人大常委會等中央機構的支持、管治和監督下，澳門通過“五步走”的程序，順利完成了《澳門基本法》兩個附件的修改，體現了政治體制的逐步完善，也體現了“一國兩制”的極大優越性。

另一方面，充分發揮特別行政區的高度自治權，不僅有利於調動特區政府的施政積極性，確保對特區的有效管治；而且體現了中央全面管治權的貫徹落實，有利於維護中央的權威和國家的統一。例如，澳門回歸祖國以後，特區政府不僅充分行使自身的高度自治權，而且將堅持“一國”原則與尊重“兩制”差異結合起來，將維護中央權力與保障特別行政區高度自治權結合起來，將發揮祖國內地堅強後盾作用同提高特區自身的競爭力結合起來，以經濟建設和社會發

展的豐碩成果雄辯地印證了“一國兩制”方針的優越性。習近平在慶祝澳門回歸祖國 15 週年慶祝大會上的講話中描繪了回歸祖國 15 年以來澳門社會出現的和諧景象：“‘一國兩制’、‘澳人治澳’、高度自治方針和澳門特別行政區基本法在澳門社會廣泛深入人心、得到切實貫徹落實，憲法和基本法規定的澳門特別行政區的憲制秩序得到尊重和維護，中央全面管治權有效行使，特別行政區享有的高度自治權受到充分保障。廣大澳門同胞當家作主、依法享有廣泛自由和民主權利，澳門民主政制有序發展，經濟快速增長，居民生活持續改善，社會大局和諧穩定，各項事業全面進步，對外交往不斷擴大。”²⁶ 澳門特區政府以在中央全面管治下高度自治的經歷和成就，彰顯了“一國兩制”理論的無比優越，也對中央全面管治權和特區高度自治權的關係作出了最好的詮釋。

註釋：

- 1 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》白皮書，載於中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室網站：http://www.locpg.hk/jsdt/2014-06/10/c_1111067166.htm。
- 2 習近平：《在慶祝澳門回歸 15 週年大會上講話》，載於中國新聞網：<http://www.chinanews.com/ga/2014/12-20/6895699.shtml>。
- 3 同註 1。
- 4 奇秀：《論社會主義國家權力的本質屬性與歷史使命》，載於《南京政治學院學報》，1998 年第 5 期，50-54 頁。
- 5 《第七章：十年“文化大革命”的內亂》，載於《中國共產黨簡史》，見搜狐網：http://www.sohu.com/a/85415406_327160。
- 6 “周延性”詞條，載於 MBA 智庫百科網站：<http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%91%A8%E5%BB%B6%E6%80%A7>。
- 7 王禹：《“一國兩制”下中央對特別行政區的全面管治權》，載於《港澳研究》，2016 年第 2 期，第 3-11 頁。
- 8 同註 1。
- 9 任進：《中央全面管治權和特區高度自治的法律基礎》，載於《瞭望》，2017 年第 27 期，第 23-24 頁。
- 10 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室：《現代漢語詞典》（增補本），北京：商務印書館，2002 年。
- 11 王禹：《港澳基本法中有關授權的概念辨析》，載於《政治與法律》，2012 年第 9 期，第 77-89 頁。
- 12 “地方自治”詞條，載於百度百科網站：<https://baike.baidu.com/item/%E5%9C%B0%E6%96%B9%E8%87%AA%E6%B2%BB>。
- 13 吳建軍：《論蘇聯社會主義自治》，載於《俄羅斯東歐中亞研究》，1988 年第 1 期，第 22-28 頁。
- 14 陳忠禹：《馬克思主義人民自治思想及其當代價值》，載於《西南交通大學學報：社會科學版》，2010 年第 2 期，第 106-111 頁。
- 15 同註 12。

16 同註 1。

17 凌德、有馬：《國歌法將適用於港澳》，載於環球網：<http://china.huanqiu.com/article/10.html>。

18 同註 1。

19 同上註。

20 同上註。

21 《取消香港無效宣誓議員資格，撥亂反正正當其時》，載於海外網：<http://opinion.haiwainet.cn/n/2017/0714/c456465-31020800.html>。

22 同註 9。

23 李克強：《政府工作報告》(2016)，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/fortune/2016-03/05/c_128775704.htm。

24 同註 1。

25 同上註。

26 同註 2。