

全面管治權與高度自治權的內涵及良性運行解析

庄真真*

國家主席習近平在中共十九大報告中將“堅持‘一國兩制’和推進祖國統一”列為新時代堅持和發展中國特色社會主義的基本方略之一，強調“保持香港、澳門長期繁榮穩定，實現祖國完全統一是實現中華民族偉大復興的必然要求。必須把維護中央對香港、澳門兩個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。”¹ 十九大報告的這一重要論述表明，如何將中央全面管治權的維護和特別行政區高度自治權的保障有機結合起來，是新時代下推進“一國兩制”事業向縱深發展的過程中所需要思考和解答的重要問題。鑑於此，本文擬從全面管治權和高度自治權之間的相互關係為切入口，就兩個權力的權利內涵以及兩個權力良性運行的發展方向等方面問題進行探討。

一、全面管治權和高度自治權的關係

“全面管治權”這一表述的明確提出並引發廣泛關注是由於 2014 年 6 月國務院新聞辦公室發佈了《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書(下稱“白皮書”)。在這份白皮書中三次提到了“全面管治權”，內容包括“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。”“中央依法履行憲法和香港基本法賦予的全面管治權和憲制責任，有效管治香港特別行政區。”

“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。香港特別行政區的高度自治權不是固有的，其惟一來源是中央授權。香港特別行政區享有的高度自治權不是完全自治，也不是分權，而是中央授予的地方事務管理權。高度自治權的限度在於中央授予多少權力，香港特別行政區就享有多少權力，不存在‘剩餘權力’。”² 白皮書的上述表述旨在闡明中央擁有對特別行政區事務全面的管轄和治理權，這一權力是憲法和基本法所賦予的，內容不僅包括中央直接行使的權力，同樣也包括中央授權香港特區依法實行的高度自治權。其同時強調特別行政區享有的高度自治權不是固有的，而是經中央授權產生的，其性質屬於“地方事務管理權”，不是“分權”，不存在“剩餘權力”的問題，而對於特別行政區高度自治權的行使，中央具有監督的權力，從而消除近年來香港社會部分人士出現的、想當然地認為中央在香港特區行使主權就是中央只負

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師、法學博士

責管理香港特區的國防、外交等事務，有意忽視或淡化中央擁有的其他基本權力，比如對行政長官和主要官員的任免權、基本法的解釋權、修改權、政制發展的決定權等等，對“一國兩制”方針、基本法以及中央與特別行政區關係、高度自治權所出現的一些模糊認識和片面理解。³ 然而，中央通過白皮書以前所未有的篇幅全面地闡述了中央對香港特區的方針政策，卻被部分人解讀為等同“一國兩制”和中央宣佈香港的高度自治“死亡”，白皮書帶出的訊息是“一國”壓倒“兩制”。⁴ 對於上述這些誤讀誤判必須加以澄清，只有這樣才能更好地貫徹實施“一國兩制”方針和基本法，確保“一國兩制”在特別行政區的實踐不走樣、不變形。需要指出的是，白皮書的上述表述雖然是對“一國兩制”在香港特區的實踐作出的總結，但其背後的法理同樣適用於實行“一國兩制”的澳門特區。

眾所周知，中華人民共和國在1997年和1999年分別對香港和澳門恢復行使主權後，將香港和澳門設立為特別行政區，同時依據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，按照“一個國家，兩種制度”的方針，由全國人民代表大會制定基本法規定在特別行政區實行的制度。按照憲法和基本法的規定，港澳兩個特別行政區是中華人民共和國內享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，全國人民代表大會授權特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，包括享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

香港和澳門兩個特別行政區享有的高度自治權來源於中央的授權，這是以中國政府恢復對港澳行使主權、中央政府對港澳享有完整的主權和全面的治權為前提的。根據主權理論，國家是主權的所有者，主權的核心權力包括對內最高權和對外獨立權。由主權的這兩種核心權力派生出具體的國家權力，成為國家可以行使的現實權力。治權是主權的行使方式，從屬於主權，是管轄和治理社會的權力。主權與治權是國家權力的兩個重要組成部分，兩者是統一、不可分割的。⁵ 根據魯平回憶，英國政府在與中國政府就香港問題的解決進行談判時曾提出用“主權換治權”，即主權歸還中國，但香港繼續由英國來管治。對此中方斷然拒絕，“中方堅持主權和治權不可分割，中國恢復對香港行使主權，是指包括恢復行政管理權在內的完整主權，而不是一個架空的名義上的主權。”⁶ 也就是說港澳回歸中國，不僅是主權的回歸，也是治權的回歸，中央對港澳擁有全面管治權，是國家行使主權的行為表象。可見，中央對港澳兩個特別行政區行使的管治權是基於國家主權，對作為國家領土部分的特別行政區行使的管轄和治理權。中央對特別行政區的權力不是一般意義上的權力，是憲制性權力，是基於對港澳恢復行使主權而形成的。主權的最高性決定了中央對特別行政區的管治權具有完全性。⁷

特別行政區作為中國的一個地方行政區域，是國家根據統治的需要和港澳地區的現實情況的考量而進行行政區劃的結果，特別行政區從來就不是一個政治實體，不具有任何主權國家的特徵。從法律地位上看，港澳兩個特別行政區的本質是中國的一個地方行政區域，中央對特別行政區享有完全的主權和治權，特別行政區所享有的一切權力均來自於中央的授權，特別行政區享有的“高度自治”不是“完全自治”。同時，根據授權理論，中央有權對授予特別行政區行使的高度自治權的行使情況進行監督。

需要指出的是，中央享有對特別行政區的完全主權和全面管治權，並不代表會“削弱”港澳的高度自治權。“中央全面管治權和特別行政區高度自治權是‘源’和‘流’的關係，兩者不能割裂，更不能對立。”⁸ 正所謂“水有源，故其流不窮；木有根，故其生不窮。”⁹ 特別行政區高度自治權的源頭是中央的全面管治權。破壞或摒棄中央的全面管治權，中央必然也會收緊，也就是說沒有了“源”，“流”是必然要枯竭的。中央全面管治權與特區高度自治權，這兩種公權力一高一低、一上

一下，兩者不是消極防範或利益衝突，而是體現主權需要的科學分工和優勢整合。¹⁰ 然而，在“一國兩制”實踐中，當中央根據憲法和基本法的規定對香港實際行使管治權時，卻總會引起許多爭議。有鑑於此，有必要在此強調權力來源，真正理解高度自治權來源於國家的授予，擺正中央與特別行政區之間的關係，並明確中央全面管治權與特別行政區高度自治權的權利內涵，確保權力在憲法和基本法的框架內得到依法行使。

二、對兩種權力內涵的理解與分析

如前所述，中央通過對港澳恢復行使主權而獲得對港澳的全面管治權，又通過將部分管治權授予特別行政區行使，使特別行政區獲得高度自治權，而對於未授權的部分則由中央直接行使管治權，對授權給特別行政區行使的高度自治權的行使情況則具有監督權。¹¹ 這就表明在港澳事務的處理上就可能涉及到中央全面管治權和特別行政區高度自治權這兩種權力，但這兩種權力的運行怎麼分工，則有賴於憲法和基本法的具體規定。

（一）中央行使的全面管治權

按照憲法和基本法的規定，中央對特別行政區的全面管治權，主要包括以下幾方面內容：

第一，有決定特別行政區的設立，規定在特別行政區實行的制度的權力。《中華人民共和國憲法》第 31 條規定，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。憲法第 62 條第 11 項規定全國人民代表大會享有決定特別行政區的設立及其制度的職權。根據憲法規定，全國人民代表大會分別於 1990 年及 1993 年制定了香港、澳門兩部基本法，規定了在香港和澳門兩個特別行政區實行的制度，保障了國家對港澳基本方針政策的貫徹實施。

第二，有制定、修改和解釋基本法的權力。如前所述，根據《中華人民共和國憲法》第 31 條的規定，全國人民代表大會制定了在港澳適用的兩部基本法。與此同時，根據基本法的規定，基本法的修改權也屬於全國人民代表大會。除此之外，按照基本法的規定，關於港澳兩部基本法的解釋權屬於全國人民代表大會常務委員會，但為體現特別行政區的高度自治，全國人民代表大會常務委員會授權特別行政區法院在審理案件時可對基本法中關於特別行政區自治範圍內的條款自行解釋；對基本法的其他條款，特別行政區法院在審理案件時，也可以解釋，但符合基本法規定的法定要件時則應由特別行政區終審法院提請全國人民代表大會常務委員會作出解釋；如全國人民代表大會常務委員會作過解釋的，特別行政區法院在引用該條文時，便應以全國人民代表大會常務委員會作過的解釋為準。實踐中，全國人民代表大會常務委員會共進行了六次關於基本法的釋法，其中，五次是對《香港基本法》條文作出的解釋，一次是對《澳門基本法》條文作出的解釋。從六次釋法實踐來看，全國人民代表大會常務委員會基本上是針對重大問題而釋法，且從未對基本法關於特別行政區自治範圍內的條款作過解釋。

第三，對行政長官、主要官員的任免權以及對特別行政區終審法院法官的任免進行備案的權力。由於在“一國兩制”下，中央並不參與特別行政區內部事務的直接管理，為了維護中央有效管治權，對處於行政主導核心地位的行政長官，則是由中央人民政府親自任命，而這種任命是實質性的，即對

於特別行政區選舉或協商產生的行政長官人選，中央有權不予任命。此外，特別行政區的主要官員均是由中央任免。¹² 特別行政區終審法院法官的任免須報全國人民代表大會常務委員會備案。需要指出的是，在澳門特區，檢察長也由中央人民政府任免(《澳門基本法》第15條)。在香港特區，高等法院首席法官的任免也要報全國人民代表大會常務委員會備案(《香港基本法》第90條)。

第四，聽取行政長官述職，支持指導行政長官和特別行政區政府依法施政，並向行政長官發出指令的權力。回歸以來，每年行政長官都會到北京去向國家領導人匯報過去一年特別行政區各項工作及所取得成績，同時，匯報當前特別行政區面臨的問題、工作中存在的不足、在貫徹落實基本法方面的進展及存在的問題，並向國家領導呈交新一年工作的計劃設想，尤其是解決所面臨的問題的具體措施，並聽取國家領導人的意見和建議。除此之外，凡涉及中央管理的事務和中央與特別行政區關係的事務，政府都應一一依法向中央報告，需要中央批准的都應及時報批，需要向中央備案的都應及時報送備案。實踐中，對於特別行政區每個財政年度的財政預算案及財政決算案，行政長官均及時報呈中央人民政府備案。

第五，對特別行政區立法機關制定的法律行使備案審查監督權。特別行政區立法會制定的法律均需報全國人民代表大會常務委員會備案，由全國人民代表大會常務委員會審查立法會制定的任何法律是否符合基本法中關於中央管理的事務及中央和特別行政區關係的條款，若不符合，則將有關法律發回，而經全國人民代表大會常務委員會發回的法律立即失效。

第六，負責管理與特別行政區有關的外交事務；領導駐軍，負責管理特別行政區的防務。特別行政區在外國設立官方或半官方的經濟和貿易機構時，行政長官需報中央人民政府備案；而外國在特別行政區設立領事機構或其他官方、半官方機構，亦需取得中央人民政府的批准。此外，中央負責特別行政區的防務，中央派駐特別行政區負責防務的軍隊，是由中國人民解放軍陸軍、海軍、空軍部隊組成，俗稱“香港駐軍”、“澳門駐軍”，駐軍是由中央軍事委員會直接領導的。

第七，享有特別行政區政制發展問題的決定權，包括對行政長官和立法會產生辦法修正案的批准和備案的權力。中央掌控有關調整和改變特別行政區政治體制事項的決定權，即特別行政區可否對行政長官和立法會產生辦法進行修改以推動特別行政區民主進步是由中央因應特別行政區的實際情況來決定的。只有在中央的許可下，特別行政區政府才能依照法定程序和步驟，開展修改行政長官及立法會產生辦法的本地立法工作。

第八，對基本法附件三所列的在特別行政區實施的全國性法律作出增減的決定權。全國人民代表大會常務委員會曾於1997、1998、2005及2017年四次對《香港基本法》附件三作出增減，將《國旗法》、《領事特權與豁免條例》、《國徽法》、《領海及毗連區法》、《香港特別行政區駐軍法》、《專屬經濟區和大陸架法》、《外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》以及《國歌法》增補入《香港基本法》附件三，同時刪除《香港基本法》原附件三中所列的《中央人民政府公佈中華人民共和國國徽的命令》附：國徽圖案、說明、使用辦法。全國人民代表大會常務委員會亦曾於1999、2005及2017年對《澳門基本法》附件三所列的在澳門特區實施的全國性法律作出增補，將《專屬經濟區和大陸架法》、《澳門特別行政區駐軍法》、《外國中央銀行財產司法強制措施豁免法》以及《國歌法》增補入附件三。

第九，宣佈特別行政區進入緊急狀態的決定權。根據基本法的規定，全國人民代表大會常務委員會有權決定宣佈戰爭狀態，如當特別行政區內發生特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂時，全國人民代表大會常務委員會便可決定並宣佈特別行政區進入緊急狀態。

第十，向特別行政區作出新的授權的權力。如前所述，中央擁有全面管治權，特別行政區的高度自治權來源於中央授權。高度自治權的限度在於中央授予多少權力，特別行政區就享有多少權力，值得一提的是，根據基本法的規定，特別行政區還可以享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。實踐中，中央曾因應特別行政區的發展需要作出了多次新的授權，例如 2006 年全國人民代表大會常務委員會授權香港對深圳灣口岸港方口岸區依照香港特區法律實施管轄。2009 年全國人民代表大會常務委員會就通過了《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，通過授權的方式，允許在橫琴島的澳門大學新校區實施澳門法律。

(二) 特別行政區享有的高度自治權

按照憲法和基本法的規定，中央授予特別行政區的高度自治範圍較為廣泛，包括：特別行政區成立後，保持原有資本主義制度和生活方式不變，法律基本不變。特別行政區保持單獨關稅區地位、保持財政獨立，實行獨立的稅收制度，自行制定在特別行政區實施的制度和政策，等等。在此基礎上，特別行政區依法實行高度自治，充分行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。

特別行政區享有的行政管理權是特別行政區高度自治權的主要內容，根據基本法的規定，特別行政區享有的行政管理權極為廣泛，其主要通過行政長官及其領導的特別行政區政府來行使。具體而言，包括以下內容：

一是行政長官作為特別行政區首長行使的職權。如負責執行基本法和適用於特區的其他法律；簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的財政預算；提名特區主要官員的任免人選¹³；任免各級法院法官¹⁴；依法赦免或減輕刑事犯罪的刑罰；處理請願、申訴事項等。在澳門特區，行政長官還可以任免行政會委員、委任部分立法會議員、制定行政法規並頒佈執行以及依法頒授特區獎章和榮譽稱號。

二是行政長官作為特別行政區政府首長行使的職權，如領導特別行政區政府；決定政府政策，發佈行政命令；依照法定程序任免公職人員；代表特別行政區處理中央授權的對外事務和其他事務；批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；根據國家和特別行政區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或所屬的委員會作證和提供證據等。

三是特別行政區政府行使的職權，如制定並執行政策；管理各項行政事務；辦理中央政府授權的對外事務；編制並提出財政預算、決算；提出法案、議案、草擬法規¹⁵等。

特別行政區享有的立法權是特別行政區高度自治權的重要組成部分，根據基本法的規定，特別行政區享有的立法權限也是極為廣泛，主要包括以下五個方面：

一是立法權。立法權是立法會最基本和最重要的職權。立法會行使立法權的方式包括制定、修改、暫停實施¹⁶和廢除法律。立法會成立以來，在職權範圍內開展廣泛的立法活動。其中包括特別行政區成立必備的法律以及涉及政治、經濟、社會和文化等各方面的法律，對於促進特別行政區穩定和發展起到了積極作用。

二是財政稅收方面的職權。根據基本法規定，立法會有權審核、通過政府提出的財政預算案以及根據政府提案決定稅收。其中，香港特區立法會還可以批准公共開支。而澳門特區立法會還可以審議政府提出的預算執行情況的報告及批准由政府承擔的債務。

三是對政府施政的監督權。根據基本法的規定，特別行政區政府對立法會負責，立法會有權聽取行政長官的施政報告並進行辯論。每年行政長官都需要向立法會作下一年度的施政報告，並回答議員提出的問題。此外，立法會還有權就公共利益問題進行辯論。議員有權對政府的工作提出質詢，立法會還可以召開專門為進行口頭質詢的全體會議，對政府的工作進行監督。

四是彈劾權。基本法賦予立法會針對行政長官提出彈劾案的權力，體現了立法會對行政長官的制約。

五是其他職權。這裏主要包括接受居民申訴並作出處理的職權、傳召和要求有關人士作證和提供證據的職權、修改基本法的提案權以及立法實施全國性法律的權限等。此外，香港特區立法會有同意終審法院法官和高等法院首席法官的任免的職權，澳門特區立法會有對終審法院法官免職的建議權。

特別行政區成立後享有獨立的司法權和終審權，這是特別行政區高度自治的又一體現。在特別行政區，司法獨立包含以下四方面的內容：

一是司法權獨立。根據基本法的規定，特別行政區享有獨立的司法權。這裏的“獨立的司法權”有雙重含義，其一，從縱向的中央與特別行政區關係而言，特別行政區擁有獨立的司法權意味着特別行政區是一個獨立的司法管轄區，特別行政區法院除對國防、外交等國家行為無管轄權，以及繼續保持港澳原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對特別行政區所有的案件均有審判權。其二，從橫向的行政、立法、司法關係而言，基本法在規定行政管理權、立法權和司法權時，惟獨在司法權前面冠以“獨立的”三個字，表明在特別行政區的政治體制下，司法權是獨立於行政管理權和立法權之外的，司法機關獨立行使司法權，不受任何干涉。

二是司法機關和司法活動獨立。根據基本法的規定，特別行政區法院獨立行使審判權，只服從法律，不受任何干涉。不僅如此，就是上級法院和下級法院之間也不存在領導和被領導的關係，各自獨立審判，他們之間只是各自行使不同管轄權的不同審級之間的法院，上級法院也不能干涉下級法院的審判，沒有上下級關係的法院之間，一個法院更不得干涉另一個法院的審判。

三是法官獨立。根據基本法的規定，法官依法獨立審案不受任何干預法官進行審判，除基本法另有規定外，不聽從任何命令或指示。此外，法官履行審判職責的行為不受法律追究，法官亦不得隨意被調任、停職或免職等。

四是特別行政區享有司法方面的終審權。根據基本法的規定，特別行政區設立終審法院，終審權由終審法院享有。終審法院所作的判決為終局判決，案件經終審法院審結後，不得再向最高人民法院上訴。

但需要指出的是，特別行政區司法獨立，並不等於說司法權不受任何限制。根據基本法的規定，由於特別行政區是中國的一個地方行政區域，特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。另外，特別行政區法院在審理案件時需要對基本法關於中央人民政府管理的事務或中央與特別行政區關係的條款進行解釋，而該解釋又影響到案件的判決時，在對案件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民代表大會常務委員會對有關條款作出解釋，如全國人民代表大會常務委員會作出解釋，特別行政區法院在引用該條款時，應以全國人民代表大會常務委員會的解釋為準。

三、對兩種權力良性運行的思考與建議

(一) 互信是全面管治權與高度自治權良性運行的政治基礎

香港近年來發生的比如“非法佔中”、“港獨”言論、旺角暴亂等等事件正在削弱中央對香港特區的信任，也影響了中央與香港特區的關係，這讓雙方都很容易陷入“囚徒困境”。在“囚徒困境”之下“如果中央顧慮到它的控制放鬆一步，香港就會得寸進尺，那麼它是不會放鬆控制的；如果香港民眾害怕自己不爭取，自由的空間就將被壓縮到零點，那麼他們無論如何都會盡全力為自己的權利而鬥爭，甚至不惜訴諸誇張的行動以盡量爭取空間。”¹⁷ 從過往發生的多起政治事件的效果來看，越多的“公民抗命”行動，只會換來中央作出更多的對香港收緊管治的決定，從而進入惡性循環。那麼要走出“囚徒困境”，對於中央與特別行政區而言，最重要的就是要建立雙方的政治互信。缺乏互信是陷入這個惡性循環的根源。因為缺乏互信，一方必然就想限制對方的權力，反對對方行使權力，從而陷入惡性循環。正如楊允中教授所說，在新形勢下，在落實“一國兩制”的過程中，構建積極而融洽的中央與特別行政區關係已成為“一國兩制”正確實踐的常態化要求。¹⁸ 未來中央與特別行政區都應該朝着增強互信的方向努力。以中央與特別行政區都十分關心的行政長官的選任為例，首先，在現階段行政長官的選任在未作出相應法律調整之前，從維護中央全面管治權與保障高度自治權的有效行使的角度出發，中央與特別行政區必須在現有法律框架下依法進行行政長官的選舉和任命。但未來，從構建積極而融洽的中央與特別行政區關係的角度出發，中央宜繼續保持支持特別行政區循序漸進發展民主的立場不變，可再考慮適當放寬行政長官選舉選任的限制，如進一步降低香港特區行政長官選舉的提名門檻讓更多的有志之士可以參與競選。與此同時，香港特區也務必以實際行動堅守行政長官必須由愛國愛特區的人士擔任，與中央對抗的人不能擔任行政長官，這一中央選任行政長官的底綫，從而逐漸增強中央與特別行政區之間的互信，共同推進香港特區的政制發展。

(二) 履行應盡義務是全面管治權與高度自治權良性運行的實現前提

如前所述，在明確了權力分工和權限範圍後，中央必須嚴格按照憲法和基本法的有關規定行使好全面管治權，並應保障特別行政區高度自治權得到充分的行使。與之相應的是，特別行政區也應依法行使好高度自治權，並履行應盡的義務，切實維護中央的管治。如果不履行義務，卻又總想限制中央的權力，就會破壞中央和特別行政區之間的信任。¹⁹ 以維護國家安全為例，《中華人民共和國憲法》第 28、54 及 55 條明確規定了“保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。”“中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為。”“國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動”。而港澳兩部基本法的第 23 條也都明確規定，特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止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。與此同時，《國家安全法》第 11 條也明確規定“中國的主權和領土完整不容侵犯和分割。維護國家主權、統一和領土完整是包括港澳同胞和台灣同胞在內的全中國人民的共同義務。”由此可見，特別行政區在維護國家的獨立、主權、統一和安全方面負有不可推卸的憲制責任。特別行政區作為中華人民共和國不可分離的部分，國家安全不僅是國家、特別行政區的責任，也是包括了特別行政區居民在內的全體中國人民的共同義務。

有鑑於此，澳門特區政府於2009年制定了第2/2009號法律《維護國家安全法》，確保《澳門基本法》相關條文得到落實，也正式填補了澳門回歸後在預防和打擊危害國家安全犯罪活動方面存在的法律真空，切實履行了維護國家安全的責任和義務。因此，澳門自回歸以來，中央政府與澳門特區一直保持不錯的政治互信，中央也一如既往的支持澳門特區融入國家發展，並分享國家發展的成果。

相較於澳門特區，香港特區在維護國家安全立法方面的進程則較不順利，自從2003年香港特區擬就《香港基本法》第23條立法失敗以來，這方面的立法進程就一直擱置。而近些年香港發生的“非法佔中”和旺角暴亂、梁頌恆、游蕙禎在立法會宣誓時公然展示“香港不是中國(HONG KONG IS NOT CHINA)”的橫額，乃至“族群自決”和“港獨”言論²⁰甚囂塵上並有發展壯大之勢。有鑑於此，2017年習近平視察香港特區時，便明確提出了中央政府對香港特區的三條底綫：絕不能允許任何危害國家主權安全的活動、絕不能允許挑戰中央權力和《香港基本法》權威的活動、絕不能允許利用香港對內地進行滲透破壞的活動。未來，香港特區有必要認真總結當年立法過程中的反對意見，反思當年立法的不恰當之處汲取教訓並吸收澳門成功立法的經驗，履行憲法和基本法賦予香港特區的憲制責任，盡快完成維護國家安全方面的立法，以增加中央對香港特區的信任，從而促進全面管治權與高度自治權得到良性運行。

港澳回歸以來的實踐充分說明，建立健康和諧的中央與特別行政區關係，在確保中央對特別行政區全面管治權有效行使的基礎上，充分保障特區的高度自治權，是全面準確貫徹“一國兩制”方針和基本法的關鍵，更是港澳回歸後保持長期繁榮穩定的根本保證。未來，中央與特別行政區應嚴格依照憲法和基本法的規定，依法行使好全面管治權與高度自治權，並履行應盡的義務，加大制度建設，保證中央全面管治權與特別行政區高度自治權得到有效行使，從而逐漸增進中央與特別行政區之間的相互信任，促使中央與特別行政區關係朝着積極而融洽的方向發展，確保國家的“一國兩制”方針不會變、不動搖，確保“一國兩制”在港澳的實踐不變形、不走樣。

註釋：

- ¹ 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》，載於《中國共產黨第十九次全國代表大會文件匯編》，北京：人民出版社，2017年，第20頁。
- ² 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，北京：人民出版社，2014年，第7、8及31頁。
- ³ 范宏雲：《“一國兩制”下的中央全面管治權》，載於《特區實踐與理論》，2014年第5期，第49頁。
- ⁴ 《分析：白皮書被質疑港“一國兩制”已死》，載於BBC中文網：http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140611_ana_white_paper_hk，2014年2月20日訪問。
- ⁵ 董立坤：《中央管治權與香港特區高度自治權的關係》，北京：法律出版社，2014年，第6、11、18、38頁。
- ⁶ 錢亦蕉整理：《魯平口述香港回歸》，上海：中國福利會出版社，2009年，第52頁。
- ⁷ 冷鐵勛：《中央對特別行政區全面管治權的法律性質》，載於《中央與特別行政區關係規範化(學術研討會論

文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2017年，第37頁。

- ⁸ 《中共中央政治局常委趙樂際出席港澳聯組討論講話全文》，載於《澳門日報》，2018年3月5日，第B06版。
- ⁹ (宋代)胡宏：《胡子知言·好惡》。
- ¹⁰ 楊允中：《論特別行政區高度自治權的權力來源》，載於《“一國兩制”研究》，2014年第3期(總第21期)，第10頁。
- ¹¹ 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6頁。
- ¹² 港澳兩個特區政府主要官員的設置略有不同，見《香港基本法》第48條第5項及《澳門基本法》第50條第6項。
- ¹³ 同上註。
- ¹⁴ 在澳門特區，各級法院院長和檢察官也是由行政長官任免的。
- ¹⁵ 需要注意的是，港澳兩個特區政府都有草擬“法規”的職權，但這裏的“法規”，根據《香港基本法》第62條規定為附屬法規，而根據《澳門基本法》第64條規定為行政法規。
- ¹⁶ 需要指出的是，關於特區立法會的立法權方面，港澳兩部基本法的規定略有不同，《香港基本法》沒有規定香港立法會有暫停實施法律的職權(《香港基本法》第73條)，但《澳門基本法》規定了澳門立法會有暫停實施法律的職權(《澳門基本法》第71條)。
- ¹⁷ 張千帆：《“一國兩制”的憲法解析》，載於《炎黃春秋》，2016年第3期，第15頁。
- ¹⁸ 楊允中：《積極而融洽的中央與特區關係是“一國兩制”正確實踐的常態化要求》，載於《中央與特別行政區關係規範化(學術研討會論文集)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2017年，第69頁。
- ¹⁹ 駱偉建：《論中央與特別行政區關係中的信任基礎、條件和機制》，載於《“一國兩制”研究》，2009年第1期，第24頁。
- ²⁰ 2018年3月25日香港大學法律學院副教授戴耀廷在“台灣青年反共救國團”論壇發表了“族群自決”和“港獨”言論。