

# 中央全面管治權與特區高度自治權有機結合的基礎

冷鐵勳\*

十九大報告明確提出，必須把維護中央對香港、澳門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。十九大報告的這一重要論述，充分表明，實現中央對港澳全面管治權與保障港澳高度自治權的有機結合，是不斷推進“一國兩制”事業的一個重大理論與實踐新課題。從港澳兩個特區“一國兩制”的實踐歷程來看，要實現中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，除了要有相應的機制外，還必須具備一定的基礎，而且相應機制的建立及其作用發揮也離不開基礎因素的支撐。

## 一、中央與特區要相互尊重對方的權力

“有機”指事物構成的各部分互相關聯協調，而具有不可分的統一性。“有機結合”就是事物之間的結合是互相關聯協調，密不可分。中央對特區全面管治權與特區高度自治權的有機結合，不是指兩種權力結合成一種權力，而是指在中央與特區的權力關係這個整體範疇中，中央對特區行使全面管治權與特區行使高度自治權都能順暢並有效地進行而不會受到來自對方的否認、排斥、干擾甚至破壞。如果一方行使權力時，另一方以包括自己享有的權力等為由，對對方行使的權力不予承認並加以排斥，甚至採取不合法的手段加以干擾、破壞等，那就談不上兩種權力行使的有機結合了。因此，要實現中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，其中的一個基礎就是中央與特區要相互承認對方的權力，對方行使權力時需要自己配合的要認真加以配合，不能人為地加以指責並設置障礙。這個基礎概括起來說，就是要相互尊重對方的權力。離開了這個基礎，兩種權力的行使不僅不會實現有機結合，而且會走上對抗的路上去，“一國兩制”實踐就容易走樣、變形。

在現代漢語中，“尊重”作為動詞時，除表示對人尊敬、敬重的意思外，還表示對事物“重視並嚴肅對待”的意思。<sup>1</sup> 中央與特區要相互尊重對方的權力，就是中央與特區相互之間對對方的權力要給予重視並嚴肅對待，不能根據自己的喜怒愛好而隨意甚至蓄意地否認、排斥對方的權力，對方依法行使權力時，不能非法干擾甚至破壞，需要自己配合和協助的，要給予密切的配合和協助。

需要指出的是，在“一國兩制”下，中央與特區雖然有一個相互尊重對方的權力的問題，但中央對特別行政區的權力與特別行政區的權力並非平行的兩種權力，而是性質不同的兩種權力。前者是主權性權力，是國家層面的權力，是國家事務管理權，這種權力概括性地被稱為中央全面管治權；後者

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

則是非主權性權力，是地方層面的權力，是地方事務管理權，這種權力概括性地被稱為特別行政區高度自治權。中央對特別行政區享有全面管治權，這是國家對特別行政區恢復行使主權的必然結果和應有之義，也是中央對特別行政區進行授權的基礎，而特別行政區的高度自治權則正是來源於中央的授權，中央之所以能夠對特別行政區作出授權並讓其實行高度自治，是以中央享有對特別行政區全面管治權為前提的。正因為兩種權力的性質不同，十九大報告中在談到兩種權力的有機結合時，對於中央的全面管治權使用的是“維護”，而對特別行政區的高度自治權使用的則是“保障”。“維護”一詞在中文裏指使免於遭受破壞或者維持保護。<sup>2</sup> 維護中央全面管治權表明這種權力的固有性，如同國家主權的固有性一樣，對這種權力要維持保護，不能去破壞。“保障”在中文裏指保護，即盡力照顧，使不受損害。<sup>3</sup> 保障特別行政區高度自治權雖然也有表明對這種權力要照顧保護，不能使其受損，但在語調上與“維護”仍有區別。相比較而言，“維護”的語調更重些，要維護的權力也更重要些。事實上，中央對特別行政區的權力與特別行政區的權力正是“一國”與“兩制”關係的反映。沒有中央的權力，特別行政區的高度自治權也就失去了基礎。這就如同沒有“一國”的基礎，就不會有“兩制”的安排這個道理一樣自然不過了。

從港澳回歸以來的實踐情形看，對於特區的高度自治權，中央是嚴格按照基本法辦事，認真履行憲制責任，堅定支持特區政府和行政長官依法施政，堅定支持特區立法會和司法機關依法履行職責，充分保障特區行使包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權在內的高度自治權。因此，從來都不存在中央否認、排斥、干擾、破壞特區高度自治權的情形。在這裏，以中央對香港特區終審法院審理的“莊豐源案”的處理為例，便能很好地說明中央尊重香港特區終審法院行使獨立的司法權和終審權，特區的高度自治權得到了很好的保障。

香港特區終審法院審理的“莊豐源案”涉及如何認定在香港出生的中國公民是否為香港永久性居民的問題，而這又牽涉到對《香港基本法》第24條第2款第(3)項的理解。為正確理解《香港基本法》第24條第2款各項關於香港永久性居民認定的規定，全國人民代表大會香港特別行政區籌備委員會(以下簡稱香港籌委會)於1996年8月10日通過了《籌委會關於實施〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉第二十四條第二款的意見》(以得簡稱《意見》)，就《香港基本法》對香港永久性居民認定的立法原意提供了意見，以備香港特區制定實施細則時參照。香港特區的立法機構根據香港籌委會的《意見》修訂了香港本地的相關法律。1999年1月，香港特區終審法院在審理涉及港人內地出生子女居留權爭議的“吳嘉玲案”時，有關判決對《香港基本法》第24條第2款第(3)項的規定作了不符合《意見》的解釋，引致全國人大常委會於1999年6月26日對此進行釋法。全國人大常委會在釋法中明確表明該解釋所闡明的立法願意和《香港基本法》第24條第2款其他各項的立法願意已體現在《意見》中。按理來說，在此之後，終審法院在審理涉及《香港基本法》第24條第2款有關永久性居民認定的案件，有關判決就不應再發生不符合基本法立法原意的解釋。然而，這樣的事情後來還是發生了。2001年7月20日，香港終審法院在對涉及香港出生的中國公民的居留權爭議的“莊豐源案”作判決時，對《香港基本法》第24條第2款第(1)項的規定作了不符合《意見》所指的立法原意的解釋。全國人大常委會對香港終審法院的判決並沒有橫加指責，2001年7月21日，全國人大常委會法工委發言人雖然就相關案件發表了談話，並表明了態度，但有關的措辭相當委婉，以示對香港終審法院及其終審權的尊重，香港終審法院上述判決的法律效力也沒有因相關談話而受到任何影響。當時全國人大常委會法工委發言人的談話內容是這樣的：“我們注意到，1999年6月26日全國人大常

委會對香港基本法有關條款作出解釋以來，香港特區法院在涉及居留權的案件的判決中，多次強調全國人大常委會對基本法所作出的解釋對香港特區法院具有約束力，並以此作為對一些案件判決的依據。但是香港特區終審法院 7 月 20 日對莊豐源案的判決，與全國人大常委會的有關解釋不盡一致，我們對此深表關注。”<sup>4</sup> 其中“不盡一致”四個字應是經過仔細斟酌和推敲過的，盡量緩和“不一致”這一用詞帶來的衝擊，其良苦用心可見一斑。

對待中央全面管治權，特區這邊的情況如何呢？從特區的行政機關、立法機關和司法機關來看，不存在否認、排斥、干擾或破壞中央全面管治權的情形，但不容置否的是，在特區尤其是在香港特區，仍然有人不承認中央全面管治權，認為基本法中並沒有出現全面管治權這個概念。在這些人看來，中央對特區的權力僅限於國防和外交。更有甚者認為中央全面管治權意味着中央對香港所有的事情都要進行管治，這與高度自治相矛盾等。還有的人直接就對中央全面管治權進行污名化的攻擊，這表現在對待全國人大常委會對基本法的解釋權上尤為明顯。每當香港社會就基本法的理解出現重大爭議而影響香港經濟社會發展時，全國人大常委會依據憲法和基本法的規定對基本法進行解釋，卻被有些人以所謂普通法制度下解釋法律由法院負責為由，排斥全國人大常委會對基本法的解釋權，甚至危言聳聽地攻擊全國人大常委會釋法損害香港的司法獨立，這些都是無視憲法和基本法的規定、不尊重中央依法享有的權力的表現。<sup>5</sup> 實踐證明，全國人大常委會對基本法進行解釋，正是在行使其解釋法律的憲制權力，履行其解釋法律的憲制責任，只要是依照解釋法律的法定程序進行，其對基本法所作的解釋就與基本法具有同等的法律效力，特區的任何機關、社會團體和組織以及個人都必須遵守。這本應是香港法治的應有之義，卻被有些人甚至包括法律界的某些所謂專業人士詆毀為損害香港法治。究其原因，除有的人不甚瞭解全面管治權的性質和內容而有所誤解外，有些人就是從內心裏不承認全國人大常委會的基本法解釋權，或者口頭承認卻內心抵制全國人大常委會的基本法解釋權，因而這些人對全國人大常委會的釋法進行攻擊也就不足為奇了。由於這些人根本不尊重全國人大常委會的基本法解釋權，在這些人身上從根本上喪失了實現中央全面管治權與特區高度自治權有機結合的基礎。

由此看來，要實現中央全面管治權和特區高度自治權的有機結合，其中的一個基礎就是中央和特區要相互尊重對方的權力。要做到這一點，首先是雙方要承認對方的權力，而不能否認對方的權力；其次是雙方都要接受對方的權力，而不能挑戰對方的權力；最後是雙方在行動上要配合對方行使權力，而不能製造障礙來妨礙對方行使權力，更不能污蔑、攻擊對方行使權力。香港和澳門回歸祖國後，特區的高度自治權有充分保障，現在突出的問題是中央全面管治權有時還不能在特別行政區落地。在營造中央與特區相互尊重對方權力的氛圍及環境時，當前及今後需要抓緊認真解決的問題是在特區內如何正確認識並維護中央全面管治權。為此，要加強中央全面管治權及其維護的理論研究，回應好中央全面管治權行使實踐中遇到的問題，特別要注意消除人們對中央全面管治權的認識偏差，維護中央全面管治權的有效行使。

## 二、中央與特區的權力要依法行使

一方行使的權力要獲得對方的尊重與配合，除對方承認你所擁有的權力外，擁有權力的一方還要依照法律規定的程序來行使權力。職權法定、程序公正講的就是這個道理。否則，即使對方承認你所

擁有的權力，你不依法定程序行使的話，對方不可能尊重和配合你的權力行使，相反會依法進行糾正或者抵制和反擊的。這也就是人們通常所說的權力不僅要法定，而且要依法定程序行使的道理所在。因此，要實現中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，除中央和特區都要相互尊重對方的權力外，還必須具備的另一個基礎就是中央和特區都要依法行使權力，這其實也是中央和特別行政區要相互尊重對方權力的應有之義。

從特區這邊來講，無論行政長官、行政機關、立法機關還是司法機關，都必須依法定程序行使權力。這個法首先是基本法，此外還有特區本地相關法律。這是特區依法治國的應有之義。以《香港基本法》的解釋為例，特區法院雖然獲授權解釋基本法，但這種權力的行使要依法定程序進行才能得到中央的尊重和保障。《香港基本法》規定基本法解釋權屬於全國人大常委會，全國人大常委會通過基本法授權特區法院在審理案件時對基本法自治範圍內的條款自行解釋，對其他條款也可解釋。但如涉及基本法關於中央管理的事務或中央與特區關係的條款，則應依法由終審法院提請全國人大常委會解釋。因此，特區法院在審理案件解釋基本法時必須遵循基本法的規定，當遇有需解釋基本法關於中央管理的事務或中央與特區關係的條款，而該條款的解釋又影響到案件的判決時，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由終審法院提請全國人大常委會對有關條款進行解釋。如果特區終審法院遇有上述情形應提請全國人大常委會解釋而不提請，那就屬於不按法定程序來行使基本法解釋權。在這種情形下，全國人大常委會如認為法院的相關判決不符合基本法的立法原意的，可通過對涉案的基本法相關條款作出解釋。一旦全國人大常委會作出解釋，特區法院在引用該條款時，應以全國人大常委會的解釋為準，而不能再以終審法院的判決為準。儘管在全國人大常委會作出解釋前終審法院所作的判決不受影響，但這個判決只能對全國人大常委會解釋基本法相關條款前法院判決的案件有約束力，對全國人大常委會解釋後法院判決的案件則沒有約束力。例如，1999年1月，香港終審法院在判決“吳嘉玲案”時，涉及到《香港基本法》第22條第4款規定的內地人員到香港須辦理批准手續如何理解的問題。按理說，這一條款屬於中央管理的事務以及中央與特別行政區關係的條款，依法應由終審法院提請全國人大常委會解釋，但終審法院沒有依法提請全國人大常委會解釋，而是自己直接作出解釋，其解釋的內容又不符合基本法的立法原意，最終導致全國人大常委會進行釋法，實際上是沒有認同終審法院的解釋意見。在全國人大常委會作出這一解釋後，法院在審理案件涉及基本法該條款的解釋時，須以全國人大常委會的解釋為準，而不是以之前終審法院判決的解釋為準。

從中央這邊來講，其對特別行政區的權力的行使同樣要依法定程序進行，這既是全面依法治國的重要內容，也是依法治港、依法治澳的有機組成部分。中央對港澳特區的全面管治權，是中央對港澳恢復行使主權的必然結果。全面管治權是一種綜合性的權力，是中央對港澳進行管轄和治理的各種權力的總稱，它並非是一種直接行使的具體權力，這是在理解全面管治權時必須要把握的一個重要特徵。港澳基本法對中央全面管治權的行使方式，都作了明確的規定，中央同樣要遵守基本法，並按基本法的規定來行使權力。只有這樣，中央的全面管治權和特區的高度自治權才有可能實現有機結合。

根據基本法的規定，中央全面管治權，既包括中央直接行使的權力，如國防、外交等，也包括中央授權特區依照基本法的規定去行使，這就是人們通常所說的高度自治權。對於特區的高度自治權，中央具有監督的權力。因此，中央依照基本法的規定並按照法定程序對特區行使權力時，特區應受中央權力的約束，並服從中央的權力，不能去挑戰中央的權力，這是特區憲制秩序的必然要求，也是特區奉行法治的應有之義。例如，基本法明確規定，基本法的解釋權屬於全國人大常委會，在這個基礎

上，全國人大常委會授權特區法院在審理案件時可自行解釋基本法自治範圍內的條款，對其他條款也可解釋，但如涉及中央管理的事務或中央與特別行政區關係的條款，則應依法提請全國人大常委會來解釋。全國人大常委會一旦依照法定程序作出解釋，這種解釋便具有最終性，與基本法具有同等的法律效力，特區法院包括終審法院在內必須一體遵循。只有這樣，特區法院行使基本法的解釋權才能很好地與全國人大常委會的基本法解釋權實現有機結合。如果特區法院對全國人大常委會行使基本法解釋權而作出的解釋不尊重、不服從，則是對全國人大常委會擁有的基本法解釋權的嚴重挑戰，這是對底綫的觸碰，是決不允許的。

### 三、中央與特區的權力行使要法制化

中央全面管治權和特區高度自治權要依法行使，前提條件是有維護中央全面管治權和保障特區高度自治權完善的法律制度，只有這樣，全面管治權和高度自治權的行使才能有法可依，並沿着法律制度設置的軌道健康運行。港澳基本法對中央全面管治權和特區高度自治權的行使方式，都作了規定。因此，無論是中央還是特別行政區，首先都要嚴格遵守基本法，並按基本法的規定來行使各自的權力，只有這樣，中央的全面管治權和特區的高度自治權才有可能實現有機結合。如果離開基本法的規定去談權力的行使，那權力的行使就會偏離基本法的軌道，不僅不能實現中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，可能還會釀成兩者之間的衝突，“一國兩制”的實踐就容易走樣、容易變形。

然而，基本法作為特區的憲制性法律，其規定內容具有原則性、綜合性的特徵，基本法關於中央權力和特區權力行使的規定內容要得到落實，還得需要具有具體的法律制度提供保障。從基本法實施的情況來看，特區高度自治權的行使，基本法的保障相對完善，實踐中主要依靠特區自身的法律制度來予以具體落實。例如，基本法規定特區享有高度自治權的同時，規定中央人民政府所屬各部門、各省、市、自治區均不得干預特區依照基本法自行管理的事務，並規定特區自行處理其行政事務，自行制定有關經濟、文化和社會等方面的政策、法律等。現在亟待解決的問題的是，中央對特區全面管治權的行使在特區遇到了新情況，一些人對全面管治權採取曲解甚至污名化的方式來挑戰中央全面管治權。造成這種情況的原因是多方面的，但基本法關於中央權力的規定過於原則，缺乏落實全面管治權的具有操作性的制度和機制，是其中一個不可忽視的重要因素。例如，港澳基本法都規定中央人民政府可以向行政長官發出指令，這是中央對特區全面管治權的一個重要體現，但就何事發指令、如何發指令、如何監督指令執行等，基本法並沒有作出規定，中央也沒有制定相應的細則規定。又例如，港澳基本法都規定行政長官要對中央人民政府負責，實踐中央人民政府聽取行政長官述職和報告工作是落實行政長官對中央人民政府負責的表現，但卻缺乏公開透明的中央人民政府聽取行政長官述職和報告的具體制度。再有，港澳基本法都規定全國人大常委會授權特區法院在審理案件解釋基本法，如果遇有涉及中央管理的事務或中央與特區關係的條款，則應依法由終審法院提請全國人大常委會解釋，在法院應提請而未提請時應如何處理？基本法並沒有作出規定，實踐中也缺乏這方面的相應制度。因此，健全相關制度和機制，加快中央全面管治權和特區高度自治權行使的法制化、規範化，是實現中央全面管治權和特區高度自治權有機結合的一項重要基礎工作。

要加快中央全面管治權與特區高度自治權行使的法制化、規範化，又離不開正確地理解基本法關

於中央全面管治權行使方式的規定，而要做到這一點，又離不開對憲法規定的正確理解。特別是對基本法就中央直接行使的權力的相關規定，我們必須結合憲法的規定來理解。因為基本法是根據憲法來制定的，作為國家根本大法的憲法和根據憲法制定的基本法共同構成了特別行政區的憲制基礎。例如，基本法之所以規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會，是與憲法的規定相銜接的。全國人大常委會擁有對基本法的解釋權，其源頭在憲法，是憲法規定的結果，因為憲法明確規定全國人大常委會擁有法律的解釋權，基本法規定其解釋權屬於全國人大常委會只是落實憲法的規定而已。明確了這一點，也就容易理解為何全國人大常委會對基本法所作的解釋具有最終性，也就不會出現以普通法制度下由法院解釋法律為由去排斥甚至對抗全國人大常委的基本法解釋權的不正常情形。

除具備上述三個主要方面的基礎外，要實現中央全面管治權和特區高度自治權的有機結合，還有其他的一些基礎工作要做。例如，加強有關中央全面管治權與特區高度自治權的理論研究，就中央全面管治權的法律性質、具體內涵、如何分類、保障措施、全面管治權與高度自治權的關係或者邊界如何劃分等問題，要在理論上闡述得更清楚一些、更具體一些，讓人們更容易理解一些。還有，要大力普及並深化特區內的憲法和基本法推廣工作，讓人們正確認識中央與特區之間的權力關係是授權與被授權的關係，而不是分權的關係。中央全面管治權是國家層面的主權性權力，而特區高度自治權則是地方事務管理權，中央全面管治權是特區高度自治權的基礎，維護中央全面管治權就是維護特區高度自治權。要通過憲法和基本法的推廣工作，培育特區居民的國家意識以及憲法意識和基本法意識，正確理解“一國”與“兩制”的關係以及憲法與基本法的關係，這也是“一國兩制”實踐中的一個重大理論和實踐課題。鑒此，要在特區內通過多種形式，全面準確地闡述憲法和基本法的精神實質，廣泛深入地宣傳憲法和基本法的深刻內涵與生動實踐，深入淺出地解讀憲法和基本法的有關規定，讓憲法和基本法意識在特區內廣泛深入人心，這也是特區履行其維護中央權力的主體責任的必然要求和應有之義。

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 中國社會科學院語言研究所詞典編輯室編：《現代漢語詞典》(第5版)，北京：商務印書館，2005年，第1824頁。
- <sup>2</sup> 同註1，第1417頁。
- <sup>3</sup> 同上註，第49頁。
- <sup>4</sup> 全國人大常委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15頁。
- <sup>5</sup> 見《十八大報告輔導讀本》，北京：人民出版社，2012年，第342頁。