

# 中央管治權的行使與特區憲制秩序的重塑

李曉兵\*

2014年6月，國務院新聞辦公室發表了《“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”)，其中在“特別行政區制度在香港的確立”部分開篇指出“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。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。”這是中央全面管治權首次出現在官方文件中，自此，全面管治權就受到港澳特區社會各界的高度關注和廣泛討論，甚至在港澳特區引發了一定程度的擔憂和爭議，即全面管治權的提法是否會損害特區的高度自治權。本文就從歷史的角度和基本原理的角度對中央全面管治權進行梳理和論述，並結合特區憲制秩序重塑這一主題進行拓展和分析。

## 一、中央全面管治權的法理依據與法律淵源

中央對香港、澳門特區的全面管治權源於國家擁有對香港、澳門完整的主權。1982年9月24日，鄧小平會見英國首相戴卓爾夫人時的談話表達中國對香港問題的基本立場，他非常清楚而堅定的對戴卓爾夫人表達了中國政府對於香港擁有無可爭議的主權的基本立場，他指出：“我們對香港問題的基本立場是明確的，這裏主要有三個問題。一個是主權問題；再一個問題，是一九九七年後中國採取甚麼方式來管理香港，繼續保持香港繁榮；第三個問題，是中國和英國兩國政府要妥善商談如何使香港從現在到一九九七年的十五年中不出現大的波動。”鄧小平特別談到，“關於主權問題，中國在這個問題上沒有回旋餘地。坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。”<sup>1</sup>

1983年9月10日，鄧小平在會見英國前首相希思又明確指出：“我借此機會說一下，英國想用主權來換治權是行不通的。希望不要再在治權問題上糾纏，不要搞成中國單方面發表聲明收回香港，而是要中英聯合發表聲明。在香港問題上，希望撒切爾夫人和她的政府採取明智的態度，不要把路走絕了。中國1997年收回香港的政策不會受任何干擾，更不會有任何改變，否則我們就交不了賬。希望本月22日開始的中英第4次會談，英方不要再糾纏主權換治權問題，要扎扎實實地商量香港以後怎麼辦，過渡時期怎麼辦，這對彼此最有益處。希望你把這話傳給撒切爾夫人。”<sup>2</sup>

事實上，從1983年7月12-13日中英兩國政府代表團舉行第一輪會談開始，英方就提出要在1997年後繼續管治香港，以至於一直到第四輪中英會談依然毫無進展。直到鄧小平會見希思亮明中方立場，

\* 南開大學法學院副教授、台港澳法研究中心執行主任

即英國想用主權來換治權是行不通的，勸告英方改變態度之後，中英雙方的會談才出現了轉機。之後，英方的信件中提出雙方可在中國建議的基礎上探討香港的持久性安排，在中英第五、六輪會談中英方不再堅持英國管治，也不謀求任何形式的共管，並理解和接受中國的計劃，即在1997年後整個香港的主權和管治權應該歸還中國。

1990年4月4日，全國人民代表大會通過的《香港基本法》序言開篇第一段就明確規定：“香港自古以來就是中國的領土，一八四零年鴉片戰爭以後被英國佔領。一九八四年十二月十九日，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一九九七年七月一日恢復對香港行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回香港的共同願望。”

1993年3月31日，全國人民代表大會通過的《澳門基本法》序言開篇第一段也做出了同樣的規定：“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。一九八七年四月十三日，中葡兩國政府簽署了關於澳門問題的聯合聲明，確認中華人民共和國政府於一九九九年十二月二十日恢復對澳門行使主權，從而實現了長期以來中國人民收回澳門的共同願望。”

在此基礎上，港澳兩部基本法序言第二段和第三段又明確規定，為了維護國家的統一和領土完整，有利於香港和澳門的社會穩定和經濟發展，考慮到澳門的歷史和現實情況，國家決定，在對香港和澳門恢復行使主權時，根據《中華人民共和國憲法》第31條的規定，設立香港和澳門特別行政區，並按照“一個國家，兩種制度”的方針，不在香港和澳門實行社會主義的制度和政策。根據《中華人民共和國憲法》，全國人民代表大會特制定《香港基本法》和《澳門基本法》，規定香港和澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對港澳的基本方針政策的實施。

因此，香港和澳門回歸祖國，中國對香港和澳門恢復行使主權，中央政府對香港和澳門當然擁有全面管治權。這是香港和澳門回歸過程已經解決的基本問題。也正是在此基礎上，全國人大制定《香港基本法》和《澳門基本法》，具體規定中央對香港特區行使管治權的方式，即規定一部分權力由中央直接行使，一部分權力由全國人大授予香港和澳門特別行政區依照基本法的規定行使，即所謂的“高度自治權”。白皮書上述的論述只是對於這一問題進行了明確的闡釋和說明，即中央對於香港特別行政區的全面管治權包括以下三方面內容：一是中央依法直接行使的管治權；二是中央授權香港特別行政區依法實行的高度自治權；三是中央對香港特別行政區高度自治權的監督權。白皮書實際上是用中央對香港擁有全面管治權這種新提法來闡述和強調中國擁有對香港的完整主權這個法律和事實。因此，全面管治權的提法雖然是新的但是法理並不新鮮，其背後的理據是一以貫之的。<sup>3</sup>

## 二、中央全面管治權的明確與“一國兩制”實踐的發展

中國實行單一制的國家結構形式，特別行政區的高度自治權源於中央依據憲法和基本法的授權，不管香港和澳門特別行政區實行甚麼樣程度的自治權，都沒有改變這一基本的法律制度基礎，更不可能改變單一制的框架而成為甚麼“事實聯邦制”或其他的國家結構形式，也不可能在中央特區之間存在有“原始權力”和“剩餘權力”的分享問題。沒有中央的授權，也就沒有特區的高度自治權。從另一角度而言，維護中央的全面管治權，就是維護國家主權，維護香港特區高度自治權的來源。<sup>4</sup>

2007年6月6日，吳邦國在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施10週年座談會上的講話中指出，香港特別行政區的高度自治權來源於中央的授權。中國是單一制國家。香港特別行政區的高度自治權不是香港固有的，而是由中央授予的。《香港基本法》總則第1條開宗明義規定：“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分。”第2條規定：“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。”第12條規定：“香港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。”這些規定明確了香港特別行政區的法律地位，表明香港特別行政區處於國家的完全主權之下。中央授予香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權，沒有明確的，根據《香港基本法》第20條的規定，中央還可以授予，不存在所謂的“剩餘權力”問題。從這個角度講，基本法是一部授權法律。全面準確地理解這一點，對於保證“一國兩制”方針和基本法的貫徹實施，正確處理中央和香港特別行政區的關係至關重要。他在講話中還特別指出，維護國家主權，是落實“一國兩制”方針、貫徹實施基本法的前提。堅持一個中國，維護國家的主權、統一和領土完整，是包括香港同胞在內的全體中國人民義不容辭的責任，是憲法和基本法明確規定的。香港特別行政區作為直轄於中央人民政府的地方行政區域，它的高度自治權是中央授予的。香港特別行政區實行資本主義制度和政策，是以堅持一個中國、國家主體實行社會主義制度為前提的。這是“一國兩制”方針的根本，也是基本法的根本。基本法規定的一系列中央行使的職權、負責管理的事務，是體現國家主權所必不可少的，也是保持香港長期繁榮穩定所必不可少的。同時，對香港特別行政區自治範圍內的事務，中央決不干預。支持香港發展、保持香港長期繁榮穩定，是中央堅定不移的一貫方針。<sup>5</sup>

在香港特別行政區過去20年、澳門特別行政區19年的“一國兩制”實踐中，我們也曾有過忽略將中央全面管治權和港澳特別行政區高度自治權相結合予以強調的做法。“井水不犯河水，河水不犯井水”曾經被作為處理北京和香港之間關係的指導原則，這主要是在特殊的歷史階段而在“一國兩制”實踐中出現的特殊情況做出的應對。<sup>6</sup>在香港特區成立六年以來，北京政府都是採取對港事務不干預至少是不明顯干預的態度，可能它亦不需要這麼做，因為透過制度上及政治上的影響力，北京政府可以決定香港特區行政長官的人選，再在制度上把權力集中在行政長官身上，那北京政府就可確保香港特區交在可信任的人手中，在一般情況下不用害怕出亂子或會在香港特區發生任何損害北京政府利益的事情。<sup>7</sup>

2007年7月1日，胡錦濤在慶祝香港回歸祖國10週年大會暨香港特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話中指出，堅持全面準確地理解和貫徹執行“一國兩制”方針。“一國兩制”方針的基本含義，就是在中華人民共和國內，國家主體堅持實行社會主義制度，香港回歸祖國後設立直轄於中央人民政府的特別行政區，繼續保持原有的資本主義制度，依照香港特別行政區基本法實行高度自治。無論遇到甚麼情況，都要全面準確地貫徹執行這一方針。“一國兩制”是完整的概念。“一國”是“兩制”的前提，沒有“一國”就沒有“兩制”。“一國”和“兩制”不能相互割裂，更不能相互對立。“一國”就是要維護中央依法享有的權力，維護國家主權、統一、安全。“兩制”就是要保障香港特別行政區依法享有的高度自治權，支持行政長官和特別行政區政府依法施政。只有把以上兩個方面都落到實處，“一國兩制”的優越性才能充分發揮出來，給香港同胞帶來實實在在的福祉。<sup>8</sup>

2012年7月1日，胡錦濤在慶祝香港回歸祖國15週年大會暨香港特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話中指出，中央政府對香港的一系列方針政策和重大舉措，根本出發點和落腳點就是維護國

家主權、安全、發展利益，保持香港長期繁榮穩定。這是在香港實踐“一國兩制”的核心要求和基本目標。為此，必須堅持全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針，嚴格按照基本法辦事，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、維護國家整體利益和保障香港社會各界利益、支持香港積極開展對外交往和反對外部勢力干預香港事務等有機結合起來，任何時候都不能偏廢。<sup>9</sup>

2014年12月20日，習近平在慶祝澳門回歸15週年大會上講話中總結澳門特區“一國兩制”實踐經驗時特別將“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”提出來，同時他也特別提出，繼續推進“一國兩制”事業，必須牢牢把握“一國兩制”的根本宗旨，共同維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定；必須堅持依法治港、依法治澳，依法保障“一國兩制”實踐；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。<sup>10</sup>

2017年5月27日，張德江在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施20週年座談會上的講話中，對中央全面管治權和特別行政區高度自治權進行闡述，他指出，在沒有先例可循的情況下，《香港基本法》科學地解決了國家主體實行社會主義與個別地區實行資本主義、中央擁有全面管治權與特別行政區獲得高度自治的授權等一系列複雜問題。他特別指出，中央依照憲法和基本法有效行使對香港特別行政區的全面管治權，先後任命五任行政長官和歷屆特別行政區政府主要官員，接受特別行政區任免終審法院法官和高等法院首席法官的備案，負責管理與特別行政區有關的外交事務，行使外交權，組建駐港部隊履行維護防務職責，並依法行使基本法解釋權、重大事項決定權、特別行政區法律備案審查權、全國性法律在特別行政區實施的決定權等。<sup>11</sup>

2017年10月18日，中國共產黨十九大報告對於中央全面管治權又進行了概括，並明確提出中央對特別行政區的全面管治權和特別行政區高度自治權有機結合，在總結過去五年的工作經驗部分，報告提出，“港澳台工作取得新進展。全面準確貫徹‘一國兩制’方針，牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權，深化內地和港澳地區交流合作，保持香港、澳門繁榮穩定。”在新時代中國特色社會主義思想和基本方略部分，報告提出，“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。”<sup>12</sup>

### 三、特區憲制秩序重塑：全面管治權與高度自治權的有機結合

全面的梳理和總結香港、澳門特別行政區“一國兩制”實踐過程中全面中央全面管治權和高度自治權的實踐和歷史演進，對於理解和認識香港和澳門特別行政區“一國兩制”實踐的複雜性具有重要的理論意義和實踐意義，也可以從根本上澄清一些在“一國兩制”理論和實踐方面的一些錯誤認識，而避免陷入一些誤區。

戴耀廷在其《“一國兩制”的兩種觀點》一文中就區分出持“一國觀”的“一國者”與持“兩制

觀”的“兩制者”。他認為對於“一國兩制”，從香港的經驗我們可以看到，至少有兩種不同的解釋，第一種解釋我們將稱之為“一國觀”，第二種解釋我們將稱之為“兩制觀”。“一國觀”者必會更看重“一國”，持這一觀點者可能是負責香港事務的中國官員、一些在香港與中國關係密切的團體成員、一些本地的商界團體或只是一個普通的香港市民，他們在考慮中央政府與特別行政區的關係時，都會傾向於維護中央政府的利益和需要，他們會強調中央政府必須能維持其對香港的主權與中國的統一。至於持“兩制觀”者則更會看重“兩制”。在香港，他們可能是一些本土的政治團體成員或只是一個普通的香港市民，在考慮中央特區中央政府與特別行政區的關係時，他們會傾向維護香港的利益和需要，他們會強調特別行政區必須能維持其在內政上有限的獨立和自主決策權。當然，這種劃分法過於簡單並忽略了其他的觀點，這劃分法雖嫌粗糙，但我們仍相信它能反映某種程度的事實。<sup>13</sup>

簡單的將“一國”和“兩制”進行區分和割裂，在實踐中會造成香港和澳門特區“一國兩制”實踐的重大難題。實現全面管治權和高度自治權的有機結合，這是香港和澳門特區“一國兩制”實踐能夠行穩致遠，“一國兩制”方針不會變、不動搖，“一國兩制”實踐不變形、不走樣的基本保證。全面管治權和高度自治權的有機結合不僅對於化解香港、澳門特別行政區“一國兩制”實踐中面臨的各種現實困難和挑戰，還有利於實現香港和澳門特區憲制秩序的重塑。

在過去香港特別行政區 20 年、澳門特別行政區 19 年的實踐中，都曾經面臨各自的一些治理難題，香港特別行政區的治理難題中，一個表現就是香港社會內部一些政治力量包括法律界對於全國人大常委會的釋法的強大的抵觸情緒，即在心理上的不認同和不接受。2016 年 11 月 7 日，第十二屆全國人大常委會第二十四次會議經表決全票通過了《全國人大常委會關於香港特別行政區基本法第一百零四條的解釋》，香港內部的法律界對於此次人大釋法也有不同的聲音。香港大律師工會在“人大釋法”之前曾專門發表聲明指出，若全國人大執意在此階段主動釋法，會對香港獨立司法權和終審權帶來極大衝擊，削弱港人以至國際間對“一國兩制”、“港人治港”、高度自治的信心，百害而無一利，強烈籲請全國人大常委克制處理。香港一些法律界人士則於 2016 年 11 月 8 日傍晚着黑衣由金鐘的高等法院“散步”遊行至中環的終審法院，此次法律界遊行是 1999 年和 2005 年兩次“人大釋法”，以及 2014 年白皮書公佈後，法律界再次發起黑衣靜默遊行。似乎“人大釋法”就意味着中央直接統治香港，這種危言聳聽的判斷和“法治已死”的哀歎又一次被渲染而瀰漫整個香港。<sup>14</sup> 而在 2017 年底，全國人大常委會批准廣深港高鐵港段西九龍站“一地兩檢”合作安排之後，香港大律師公會發表聲明且措辭激烈，比如聲明中提到“閹割基本法”、“全國人大常委會決定是落實執行基本法的最大倒退”等等。從大律師公會十分片面的聲明，不僅沒有專業水準而且措辭非常的情緒化，誇大其詞，虛造聲勢，顯示出大律師公會對全國人大常委會決定的誤解和偏見。從大律師公會聲明更可以看出其缺少對憲法和基本法作為特區憲制基礎的整體、系統、全面的認識，對香港特區“一國兩制”實踐的豐富的意義和內涵亦沒有深刻的理解，其根本上則是對於憲法和基本法規定的中央全面管治權和特區高度自治權的關係的誤讀和誤解。<sup>15</sup>

習近平在慶祝香港回歸祖國 20 週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中指出，“作為直轄於中央政府的一個特別行政區，香港從回歸之日起，重新納入國家治理體系。中央政府依照憲法和香港特別行政區基本法對香港實行管治，與之相應的特別行政區制度和體制得以確立。”因此，不管是香港特別行政區還是澳門特別行政區在推進“一國兩制”歷史進程中都必須面對憲法和基本法規定的中央管治權這一重大理論是實踐問題，並能夠準確全面的貫徹執行基本法，夯實憲制基礎，

履行憲制責任，釐清憲制角色，化解限制危機，推動香港和澳門特別行政區的憲制秩序實現重塑。

從香港和澳門特別行政區過去落實“一國兩制”和實施基本法的實踐來看，中央全面管治權的落實是中央政府的履行憲制責任，這香港和澳門特區的高度自治實踐之間並不存在根本的衝突，香港、澳門特區良好憲制秩序的形成更需要根據憲法和基本法的規定在中央政府和香港特區之間形成良好的互動，中央政府在香港和澳門特區良好憲制秩序的形成過程中不能缺席，而中央管治權的落實既是香港和澳門特區新憲制秩序形成的重要推動力量，也是香港和澳門特區憲制秩序走向良性軌道的制度保證。<sup>16</sup>

(感謝澳門理工學院一國兩制研究中心各位同仁的盛情邀請和督促，感謝參加“維護中央全面管治權與保持特區高度自治權”學術研討會各位專家學者的討論和交流。)

#### 註釋：

- <sup>1</sup> 鄧小平：《我們對香港問題的基本立場——鄧小平會見英國首相撒切爾夫人時的談話》(1982年9月24日)，載於《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1990年。
- <sup>2</sup> 張春生、許煜編著：《周南解密港澳回歸——中英及中葡談判台前幕後》，北京：新華出版社，2013年。
- <sup>3</sup> 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5期。
- <sup>4</sup> 屠海鳴：《如何準確理解中央對港的“全面管治權”？》，載於《大公報》，2017年10月23日。
- <sup>5</sup> 吳邦國：《深入實施香港特別行政區基本法把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施十週年座談會上的講話》，載於全國人大常委會香港基本法委員會辦公室編：《紀念香港基本法實施十週年文集：1997-2007》，北京：中國民主法制出版社，2007年。
- <sup>6</sup> “井水不犯河水，河水不犯井水”之所以被作為特定時期處理北京和香港之間關係的指導原則，主要是因為西方勢力試圖將香港經營成為對社會主義中國進行“和平演變”和“顛覆”基地，對於內地的社會主義建設正常的節奏和秩序產生中大的挑戰。如何避免香港也不能挑戰中國內地的政治制度，這成為當時的重大政治難題。1989年12月，江澤民會見英國首相特使、首相外交顧問柯利達時指出：“在‘一國兩制’問題上，我曾在同香港許多工商界人士、香港特別行政區基本法起草委員會委員的談話中引用過中國的一句諺語，叫做‘井水不犯河水’。有的香港人不大理解，說：‘井水不犯河水，河水必定犯井水’。其實，我這句話完整地說是：‘井水不犯河水，河水不犯井水’。”1990年3月20日，江澤民會見新加坡國會議員、總理政治秘書吳博韜時指出：“我們保證回歸祖國後的香港還實行原有的資本主義制度，我們說話算數。”1993年3月，江澤民在會見香港文化人士金庸時指出：“關於內地和香港人的關係，我曾說過一句‘井水不犯河水’。香港就有人說，我只說‘井水不犯河水’，沒有說‘河水不犯井水’，意思是河水可以犯井水。其實我們中國人有許許多多歇後語，兩句話說了前一句，就包括了後一句，用不着全部說完這麼囉嗦。我說‘井水不犯河水’，就包括了‘河水不犯井水’的含義。”
- <sup>7</sup> 戴耀廷：《香港的憲政之路》，香港：中華書局(香港)有限公司，2010年，第273頁。

- <sup>8</sup> 2007年7月1日，胡錦濤在慶祝香港回歸祖國10週年大會暨香港特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話。
- <sup>9</sup> 2012年7月1日，胡錦濤在慶祝香港回歸祖國15週年大會暨香港特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話。
- <sup>10</sup> 2014年12月20日，習近平在慶祝澳門回歸15週年大會上的講話。
- <sup>11</sup> 2017年5月27日，張德江在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法實施20週年座談會上的講話。
- <sup>12</sup> 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》。
- <sup>13</sup> 戴耀廷在其文章中認為，對“一國兩制”這原則的不同理解，造成了“一國者”和“兩制者”之間很深的不信任。這種不信任將會破壞“一國兩制”的基礎，若這種不信任繼續惡化下去，我們見到的可能不是“一國兩制”，而是“兩國兩制”或“一國一制”，出現“一國一制”的可能性當然會更高，因為香港根本沒有可能成為一個獨立的國家。我們現在必須衝破這不信任的惡性循環，重新建立“一國者”和“兩制者”之間的信任。見註7，第68-81頁。
- <sup>14</sup> 李曉兵：《論人大釋法與香港特區憲制秩序的形成》，載於朱國斌編：《第五次人大釋法：憲法與學理爭論》，香港：香港城市大學出版社，2018年。
- <sup>15</sup> 《學者：大律師公會有失專業，誤導民眾》，載於《大公報》，2017年12月31日。
- <sup>16</sup> 同註14。