

試論中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合

江 華*

自 2014 年 6 月中央在《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中首次提出“全面管治權”的概念以來，中央擁有對特別行政區的全面管治權的提法和論述就引起了社會的廣泛關注和討論。部分人士擔心中央提出全面管治權的概念是要“全面接管”特別行政區，是要以中央的全面管治權否定、排斥或取代特區的高度自治權。為了回應部分人士的此種擔憂，釋除社會的疑慮，國家領導人和不少學者都對中央全面管治權的概念、法理依據以及中央全面管治權與特區高度自治權的關係進行了分析，發表了有價值的研究成果。筆者認為，對中央全面管治權的分析和研究，除了需要關注中央全面管治權的概念、內涵、法理依據以及全面管治權與高度自治權的關係之外，還應當關注中央全面管治權的行使，即如何在“一國兩制”實踐過程中有效落實中央全面管治權並促進中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合。國家主席習近平在十九大報告中指出，“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。”¹ 由此可以看出，促進中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合是中央對新時期持續推進“一國兩制”實踐穩步向前發展的明確要求之一，關注中央全面管治權的落實以及中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，無論是在理論層面上還是實踐層面上都具有重要的意義。

一、中央全面管治權與特區高度自治權具備互相結合的基礎

中央的全面管治權與特區的高度自治權並不是一對互相矛盾、對立的概念，相反，二者密切聯繫、相輔相成，共同作用於“一國兩制”實踐和特別行政區治理過程中。這就為中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合奠定了基礎，使二者的結合具有了理論上的可能。

(一) 全面管治權與高度自治權的包含與從屬的關係

中央全面管治權與特區高度自治權之間存在包含與從屬的關係，中央全面管治權包含了特區高度自治權，特區高度自治權來源並從屬於中央全面管治權。

在港澳回歸以後，中央政府行使對港澳的管治權是中國政府恢復對港澳行使主權的應有之義，既然中華人民共和國政府恢復對港澳行使主權，那麼中華人民共和國中央政府必然就能夠行使對港澳的

* 澳門大學法學院高級導師、法學博士

管治權，能夠實際管治港澳。而之所以可以在“管治權”前面加上“全面”二字，明確中央對特區享有“全面”管治權，其法理依據主要在於中國單一制的國家結構形式。在中國單一制的國家結構形式下，人民將國家權力完全託付給中央，“從嚴格的法律意義上來說，所有權力都是屬於中央的”²，由中央根據國家管理的需要決定將部分權力“轉授予”地方；地方本身沒有權力，地方享有的所有權力都來源於中央的授權。因此，從理論上說，在單一制下，作為代表國家行使主權的主體，中央政府對本國領土範圍內的所有地方行政區域和所有事務都具有管轄和治理的權力，概括來說就是中央享有對本國領土範圍內所有地方行政區域的全面管治權。而香港和澳門特別行政區作為中國單一制下的地方行政區域，中央自然也享有對兩個特別行政區的全面管治權。

既然中央享有對特區的全面管治權，那麼中央就有權決定如何具體行使對特區的全面管治權，即決定行使對特區全面管治權的方式。因此，中央有權根據“一國兩制”的精神和實際需要，將部分對特區的管治權授予特區，由特區在中央授權的條件和範圍內行使中央授予的權力，管理特區高度自治範圍內的事務。這些中央授予特區行使的管治權就形成了特區的高度自治權。

由上述論述可以看出，中央全面管治權是特區高度自治權的來源與基礎，特區高度自治權是中央全面管治權的組成部分。中央之所以能夠授權特區依法實行高度自治，其依據就在於中央享有對特區的全面管治權，授權特區依法實行高度自治本身就是中央行使對特區全面管治權的方式之一；而特區之所以能夠享有並行使高度自治權，是中央行使對特區的全面管治權向特區授權的結果，特區依法實行高度自治是中央行使對特區全面管治權的體現。中央的全面管治權是基於中國恢復對港澳行使主權以及中國單一制的國家結構形式而形成的對特區所有事務進行管治的權力的總和，而特區的高度自治權則是基於中央的授權而形成的對中央授權所確定的特區特定事務進行管治的權力的總和。中央的全面管治權包含了特區的高度自治權，特區的高度自治權來源並從屬於中央的全面管治權，並受到全面管治權的限制(包括但不限於監督)。二者之間存在包含與從屬的關係，有層級之分，但並不是一對互相矛盾、對立的概念。

(二) 全面管治權並非否定或限制高度自治權

強調中央對特區的全面管治權並不是要否定、排斥或取代特區的高度自治權，也不是要非法限制、改變或破壞特區的高度自治權。只要中央依法規範行使對特區的全面管治權，就不會構成對特區高度自治權的侵犯。

中央享有對特區的全面管治權與中央如何行使對特區的全面管治權是兩個層面的問題。中央享有對特區的全面管治權是由中國恢復對港澳行使主權以及中國單一制的國家結構形式決定的，它從權力性質和來源上表明了中央對特區的管治權是原始的、全面的權力，而特區的高度自治權則是派生性、有限的權力。而中央如何行使對特區的全面管治權則屬於中央行使全面管治權的方式問題，中央行使對特區全面管治權的方式可以是多樣的，由中央決定。在“一國兩制”下，中央並沒有選擇特區的所有事務都由中央直接進行管治的方式來行使對特區的全面管治權，而選擇了中央直接管理與授權特區依法實行高度自治(並由中央依法對特區的高度自治進行監督)相結合的方式來行使對特區的全面管治權，即中央一方面依據憲法和基本法的規定而直接行使對特區的部分管治權，對特區自治範圍以外的事務進行直接管理；另一方面也依法授予特區一定的權力，即高度自治權，由特區在中央授權的條件和範圍內依法行使中央授予的高度自治權，管理特區高度自治範圍內的事務；對於授予特區的高度自

治權，中央還享有監督的權力。因此，全面管治權中的“全面”指的是在中國政府恢復對港澳行使主權的事實以及中國單一制的國家結構形式下，從理論和權力來源上說對於特區的所有事務中央都有權進行管轄和治理，中央對特區的管治權是原始的、全面的。但這並不意味着中央要“全面接管”特區，要收回已授予特區的高度自治權而對特區的所有事務都進行直接管理。中央擁有對特區的全面管治權的提法只是對“一國兩制”方針基本內涵和應有之義的重申，是對“一國兩制”下中央依據憲法和基本法的規定所享有的對特區的管治權力的強調，而不是對“一國兩制”方針基本內涵和精神的重構、改變或破壞，不是要以中央全面管治權去否定、排斥或取代特區的高度自治權。特區所享有的高度自治權是受到憲法和基本法保障的，雖然中央擁有對特區的全面管治權，中央也不能隨心所欲、非法任意地行使對特區的全面管治權，不能侵犯特區依法所享有的高度自治權。中央必須嚴格遵守法治原則，根據憲法和基本法的有關規定及其精神依法規範地行使全面管治權，既依法行使對特區的直接管治權，又依法授權特區實行高度自治，對於授予特區的高度自治權還依法進行監督。只要中央是在“一國兩制”方針和憲法、基本法的框架內依法規範行使權力，中央的全面管治權就不會構成對特區高度自治權的侵犯。

（三）全面管治權與高度自治權相輔相成

中央全面管治權與特區高度自治權之間雖有分工，但絕非截然分開、互相隔絕的關係，二者密切聯繫、相輔相成，共同作用於“一國兩制”實踐過程中。

第一，某些中央直接行使的權力與特區的高度自治權在本質上屬於同一性質、同一範疇的權力，無法截然分開。比如基本法規定，中央人民政府負責管理與特別行政區有關的外交事務³，因此中央享有對與特區有關的外交事務進行管理的權力；但基本法同時又規定，中央人民政府授權特別行政區依法基本法自行處理有關的對外事務⁴，因此特區也獲得了一定程度的對外事務處理權。在這裏，中央的外交權與特區的外事權在本質上屬於同一性質、同一範疇的權力，該權力本應由中央享有和行使，但中央基於特區的歷史、現實情況及實際需要，又將其中的部分權力授予特區行使，由此就形成了中央與特區之間在處理與特區有關的對外事務方面的權力分工。在此情況下，中央與特區之間雖然存在權力的分工，但由於中央的外交權與特區的外事權本屬於同一性質的權力，沒有本質的區別，二者共同作用於特區對外事務的處理過程中，因此二者之間存在很多交集，無法截然分開。比如特區在行使外事權時，在許多情況下需要獲得中央的批准、授權或協助。根據基本法的規定，特區在與外國就司法互助關係作出適當安排時，須獲得中央政府的協助或授權⁵；特區在同有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議時，須獲得中央政府的協助或授權⁶；外國在特區設立領事機構或其他官方、半官方機構，須經中央政府批准⁷；等等。

第二，在某些情況下，雖然存在中央與特區之間的權力分工，而且中央直接行使的權力和特區的高度自治權並不屬於同一性質、同一範疇的權力，但二者仍然緊密結合，互相交織在一起，共同作用於一個完整的制度或程序中。⁸ 比如，根據《香港基本法》第45條及《澳門基本法》第47條的規定，“特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。”這就表明，特區行政長官的產生可以分為兩個環節：首先在特區當地通過選舉或協商產生行政長官人選，之後由中央人民政府對特區產生的行政長官人選進行任命。在此過程中，中央與特區分別行使對行政長官的實質任命權和對行政長官人選的產生權，中央的實質任命權與特區的人選產生權互相結合、交織在一起，共同作

用於行政長官產生的完整程序中。只有中央與特區在行使各自權力時互相配合，才能夠保證兩個環節的順利銜接，從而保證行政長官的順利產生。又如，根據全國人大常委會對兩部基本法相關條款的解釋⁹所確立的特區行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改程序(即“政制發展五步曲”)，基本法附件一及附件二所規定的行政長官產生辦法和立法會產生辦法如需修改，必須由行政長官向全國人大常委會提出報告(第一步)，由全國人大常委會對“兩個產生辦法”是否需要修改作出決定(第二步)，由特區政府向立法會提出修改草案並經立法會全體議員 2/3 多數通過(第三步)，行政長官同意經立法會通過的草案(第四步)，行政長官將有關草案報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案(第五步)。由此可以看出，在行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的完整程序中，中央與特區分別行使不同的權力，中央在程序的第二步和第五步中享有決定權，特區則在程序的第一步、第三步和第四步中享有相應的權力。雖然中央與特區之間存在權力的分工，但二者互相結合、交織在一起，共同作用於“兩個產生辦法”修改的完整程序中，只有中央與特區互相配合，才能保證基本法所規定的“兩個產生辦法”的修改程序順利完成。

第三，特區高度自治權受到中央直接行使權力的制約或限制。中央授予特區高度自治權之後，對於特區的高度自治權並非“放任不管”，中央雖然不干預特區高度自治範圍內的事務，但對於特區的高度自治權中央仍享有依法監督的權力。既然特區的高度自治權來源於中央的授權，那麼作為授權者，同時也是“兜底責任”的最終承擔者¹⁰和特區高度自治權的最終“所有權”人¹¹，中央自然有權對授予特區的權力進行監督。從另一個角度說，作為被授權者，特區享有並行使中央授予的權力是有條件的，其在行使中央授予的高度自治權時不能破壞“一國”的原則，還必須同時承擔維護國家的主權、安全和發展利益的責任和義務。因此，為了保證特區行使中央授予的高度自治權的行為不違背“一國”的原則，保證特區切實履行對國家的責任與義務，中央自然有權對特區行使高度自治權的行為進行監督。基本法也規定了一系列中央對特區的高度自治權進行監督的權力，包括對特區的財政預算、決算進行備案監督的權力；接受行政長官述職和報告的權力；對特區立法機關制定的法律進行備案審查並決定發回的權力；對屬於“國家行為”的案件進行司法管轄並對“國家行為的事實問題”作出認定的權力；等等。實際上，作為授權者、“兜底責任”的最終承擔者以及特區高度自治權的最終“所有權”人，除了對特區高度自治權進行監督的權力之外，中央還享有其他對特區高度自治權進行制約或限制的權力，比如中央有權依法追加對特區的授權有權決定授權的期限和條件，有權在授權期限屆滿後，決定取消或延續對特區的授權，等等。這些權力與中央對特區高度自治權的監督權一樣，都屬於中央直接行使的權力，因此也都屬於中央全面管治權的組成部分。這些權力的存在體現了中央全面管治權對特區高度自治權的制約或限制。

二、促進中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合應當遵循的基本原則

(一) 權力與責任相統一的原則

就像權利往往意味着義務一樣，權力往往也意味着責任。中央及特區在享有憲法和基本法賦予的各項權力的同時，也必須承擔相應的責任。

對中央而言，中央在依法享有和行使對特區的全面管治權的同時，也必須依法承擔對特區的責任。

首先，對於中央享有的對特區的直接管治權，中央雖然有權自行決定如何行使，但其在行使相關權力時也必須考慮特區的利益和訴求，必須盡力維護特區的持續穩定、繁榮和發展。比如，中央人民政府負責管理特區的防務，不僅是為了保衛國家的國防安全，也是為了保衛特區的安全。中央人民政府管理與特區有關的外交事務，不僅需要考慮國家的外交利益，也必須考慮特區的利益。在參加以國家為單位參加的國際組織和國際會議時，如發現該國際組織或國際會議與特區有關，中央應吸收特區的代表作為中央政府代表團的成員參加。其次，對於授予特區的高度自治權，中央有責任予以保障。為此，中央於兩部基本法中均規定，中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預特區行政區依照基本法自行管理的事務；中央各部門、各省、自治區、直轄市如需在特別行政區設立機構，須徵得特別行政區政府同意並經中央人民政府批准。各省、自治區、直轄市在特別行政區的一切機構及其人員均須遵守特別行政區的法律；各省、自治區、直轄市的人進入特別行政區須辦理批准手續，其中進入特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求特別行政區政府的意見後確定。¹² 分別從對特區的領導體制、在特區的機構設置、對特區法律的遵守以及進入特區的程序等四個方面來保障特區的高度自治權不受中央的任意侵犯或干預。最後，對於授予特區的高度自治權，中央還必須依法予以監督。中央對特區行使高度自治權的行為進行監督，不僅是為了維護中央的利益，也是對特區負責的體現。因為作為授權者，同時也是最終責任的承擔者，中央必須為特區行使高度自治權的行為承擔最終的責任，為特區的穩定、繁榮、發展以及特區居民的福祉負責，如果特區無法保持長期的穩定、繁榮和發展，即使這一情況主要是由特區行使高度自治權的行為不當所引起的，中央同樣難辭其責。因此中央在授予特區高度自治權的同時，也必須對特區行使高度自治權的行為進行監督，以保證特區行使高度自治權的行為符合基本法的規定，符合包括特區居民在內的全國人民的根本利益。

國家主席習近平在 2017 年 7 月 1 日出席慶祝香港回歸祖國 20 週年大會時指出：“在落實憲法和基本法確定的憲制秩序時，要把中央依法行使權力和特別行政區履行主體責任有機結合起來。”¹³ 時任全國人大法律委員會主任委員喬曉陽認為習近平所提及的特別行政區要履行好主體責任“是把維護中央全面管治權和保障澳門特別行政區高度自治權有機結合起來的核心要義。”¹⁴ 因此，對特區而言，特區在依法享有和行使中央授予的高度自治權的同時，也必須承擔對中央的責任。首先，特區在處理高度自治範圍內的事務時，不能僅考慮特區自身的利益，僅對特區負責；也必須考慮中央的利益，對中央負責。¹⁵ 特別是在實行“一國兩制”的條件下，基於“一國兩制”的方針以及憲法和基本法的規定，對於已經授予特區的高度自治權，中央並不直接行使；對於特區自治範圍內的事務，中央只能提出要求或依法進行監督，但相關事務的具體落實和處理還是要靠特別行政區。這就更加要求特區在行使高度自治權自行處理高度自治範圍內的事務時，必須主動維護國家的整體利益，不得作出損害國家主權、安全和發展利益的行為。其次，特區還負有自行立法維護國家安全的責任。兩部基本法都規定，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。¹⁶ 這就表明，自行立法維護國家安全是基本法賦予特區的憲制責任，特區必須承擔和履行這一責任。

(二) 依法規範行使權力的原則

中央與特區在行使各自權力時，都必須嚴格遵守法治的原則，在憲法和基本法規定的範圍內依法

規範行使權力。

憲法是國家的根本法，是基本法的立法依據，是中國設立特別行政區並實行特別行政區制度的根本法律保障。基本法是根據憲法制定的基本法律，是“一國兩制”方針的法律化、具體化。憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎。因此，中央與特區都必須嚴格依照憲法和基本法辦事，在憲法和基本法的框架內規範行使權力。一方面，中央和特區都不能超越憲法和基本法的規定而任意擴張自身的權力或侵犯對方的權力。對中央而言，中央必須依法行使對特區的全面管治權，不能將對特區的全面管治權演變成為“全面接管”特區，對於授予特區的高度自治權中央不再直接行使，中央不干預特區高度自治範圍內的事務。對特區而言，特區也必須依法行使中央授予的高度自治權，不能將中央授予的高度自治權演變成為沒有限度的“完全自治”，不能試圖擺脫中央對特區高度自治權的合法限制和監督，更不能以特區的高度自治權排斥或對抗中央的全面管治權。另一方面，中央和特區也不能刻意限制自身權力的行使或是放棄憲法和基本法賦予自身的權力。如前所述，權力往往也意味着責任，“自廢武功”式地怠於行使權力或隨意放棄自身的權力，可能在實質上影響或改變憲法和基本法關於中央與特區權力配置的相關規定，這同樣不符合憲法和基本法的規定及精神，是推卸或逃避自身責任的體現。

只有嚴格在憲法和基本法規定的範圍內依法規範行使權力，做到各司其職、各盡其責，中央才能對特區行使高度自治權的行為表示放心，特區也才能對中央行使對特區全面管治權的行為表示信服。惟有如此，才能保障中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合。

(三) 互相協調配合的原則

要求中央和特區在憲法和基本法規定的框架內規範行使權力，各司其職、各盡其責，並不意味着雙方只能孤立、機械地行使權力，各自為政。相反，中央與特區應當在憲法和基本法的框架下，以互相協調的方式行使各自的權力，同時對於對方依法行使權力的行為予以充分尊重和積極配合，以最終實現雙方的共同利益。

根據“一國兩制”理論，中國實行“一國兩制”基本方針政策、實施基本法的最終目的都是為了維護國家的統一以及特區的穩定、繁榮和發展¹⁷，而這也是中央與特區行使各自權力的最終目的。也就是說，中央與特區行使各自權力的最終目的，都是為了維護國家的主權、安全和發展利益以及特區的穩定、繁榮和發展。而維護國家統一的利益與維護特區穩定、繁榮和發展的利益在根本上是統一的。保障國家的統一是維護特區穩定、繁榮和發展的基本前提和必要條件，而維護特區的穩定、繁榮和發展也有利於保障國家的統一。既然中央與特區在行使權力的根本目的上是一致的，而且雙方的權力也都是受到憲法和基本法保障的，那麼對於對方依法行使權力的行為，中央與特區都必須予以充分尊重和積極配合，而不能以“旁觀者”的姿態消極對待對方依法行使權力的行為，更不能以“對抗者”的姿態刻意排斥或對抗對方依法行使權力的行為。

而且，如前所述，中央全面管治權與特區高度自治權之間雖有分工，但絕非截然分開、互相隔絕的關係，二者密切聯繫、相輔相成，共同作用於“一國兩制”實踐過程中。“一國兩制”實踐中的許多事務的處理需要雙方權力的互相支持與配合方能順利完成。因此，對於特區依法行使高度自治權的行為，中央應當給予積極的支持；對於中央依法行使全面管治權的行為，特區也應當給予積極的配合。惟有中央與特區都在憲法和基本法的框架下，以互相協調的方式行使各自權力，同時尊重、配合和支

持對方依法行使權力的行為，才能促進中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合。

(四) 堅持“一國兩制”基本精神的原則

誠如鄧小平所言，“‘一國兩制’是個新事物，有很多我們預料不到的事情。”¹⁸ 在“一國兩制”實踐過程中難免會遇到一些新情況、新問題，這些新情況、新問題很多是在基本法起草時無法預料到的。為了適應這些新情況，解決這些新問題，中央與特區需要在憲法和基本法框架內，以“一國兩制”的基本精神和內在邏輯為依歸，尋求問題的解決之道。

中央與香港特區政府為在香港實施“一地兩檢”通關模式所進行的各項工作就是一個以“一國兩制”基本精神和內在邏輯為依歸解決“一國兩制”實踐新問題的很好例子。回歸後在特區實施“一地兩檢”，設立內地口岸區，專門用於高鐵乘客及其隨身物品和行李的通關查驗，這一創新性的通關模式是在基本法起草時沒有預料到的，因此要在基本法上為特區實施“一地兩檢”找到一條明確的法律依據，確實存在一定的難度。但這並不妨礙我們從“一國兩制”的基本精神和內在邏輯出發，為“一地兩檢”通關模式的順利實施尋找合法可行的方案。實際上，目前中央與香港特區共同確認的為落實“一地兩檢”所採取的“三步走”方案¹⁹就完全符合“一國兩制”的基本精神和內在邏輯。首先，該方案提出的目的符合“一國兩制”的根本宗旨。“一國兩制”的根本宗旨在於保障國家的主權、安全和發展利益，並維護特區的長期穩定、繁榮和發展，而該方案提出的目的是為了在香港特區實施“一地兩檢”的通關模式，在香港實施“一地兩檢”不僅沒有損害國家的主權、安全和發展利益，而且可以“實現香港特別行政區與全國高鐵網絡的互聯互通，有利於促進香港特別行政區與內地之間的人員往來和經貿活動，有利於深化香港特別行政區與內地的互利合作，有利於香港特別行政區更好地融入國家發展大局，對保持香港特別行政區長期繁榮穩定具有重要意義。”²⁰ 因此這完全符合香港社會民意，符合時代發展的需要，符合香港和國家發展的利益，與“一國兩制”的根本宗旨是一致的。²¹ 其次，該方案的具體內容也符合“一國兩制”的基本精神。該方案的第一步明確了由香港特區政府在自願的前提下與內地達成相關的《合作安排》，第三步明確了由香港特區就經中央確認的《合作安排》通過本地立法予以實施，這些都是香港特區行使高度自治權的體現。而且《合作安排》中關於在香港西九龍站設立內地口岸區的規定也不會改變香港特區的行政區域範圍，不會影響香港特區依法享有的高度自治權，不會減損香港特區居民依法享有的權利和自由。²² 這些都體現了中央對“兩制”原則和特區高度自治權的尊重。而方案的第二步明確了由全國人大常委會批准內地與香港特區政府簽署的《合作安排》，並確認《合作安排》符合憲法和香港基本法的規定，則體現了“一國”的原則，體現了中央對特區的全面管治權。

三、促進中央全面管治權與特區高度自治權有機結合的關鍵

促進中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合，除了要堅持以上幾個基本原則之外，另一個關鍵在於要完善與基本法實施相關的制度和機制。

時任全國人大常委會委員長張德江在出席紀念《香港基本法》實施 20 週年座談會時指出：“從香港特別行政區基本法的實踐情況看，今後要從維護中央全面管治權和中央授予特別行政區的高度自

治權兩個方面，繼續夯實制度基礎，完善制度建設，用實用好基本法的科學頂層設計，健全基本法實施的監督和保障機制。”²³ 《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中也指出“隨着‘一國兩制’實踐不斷發展，香港基本法實施不斷深入，必然要求繼續完善與香港基本法實施有關的制度和機制，特別是要着眼香港的長治久安，把香港基本法規定的屬於中央的權力行使好，使中央與香港特別行政區的關係切實納入法制化、規範化軌道運行。”²⁴ 由此可以看出，促進中央全面管治權與特區高度自治權有機結合的關鍵因素之一就在於必須進一步完善與基本法實施相關的制度和機制。只有依靠具體的制度和機制，才能落實中央全面管治權及特區高度自治權，從而將中央全面管治權及特區高度自治權從紙面上的權力變成實實在在的權力。只有依靠具體的制度和機制，才能使中央全面管治權與特區高度自治權在具體機制的運作過程中實現權力的互相協調、配合。也只有依靠具體的制度和機制，才能督促中央與特區履行自身的法定責任，實現權力與責任的統一。

自基本法實施以來，實踐中已經建立了一系列與基本法實施相關的制度和機制，這些制度和機制很多都與中央全面管治權和特區高度自治權的落實及相互結合有關。比如在落實特區的高度自治權方面，基本法中已經設置了特區的行政長官、行政、立法及司法機關，並構建了特區行政主導的政治體制，來落實和保障特區的高度自治權。同時在特區的本地層面也依法建立了許多落實特區高度自治權的制度和機制。而在落實中央的全面管治權方面，除了國防、外交方面的制度和機制之外，為了落實中央對特區政制發展的決定權(即在特區行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改方面的決定權)，實踐中已經確立了“政制發展五步曲”的法律程序。為了落實全國人大常委會對基本法的解釋權，實踐中已經建立了全國人大常委會主動釋法、行政長官向國務院作出報告並由國務院提請全國人大常委會釋法以及特區終審法院提請全國人大常委會釋法等工作機制。為了落實中央對特區高度自治權的監督權，實踐中已經明確了全國人大常委會處理特區法律備案的工作程序、中央政府接受行政長官述職的制度安排等。

但目前實踐中與基本法實施相關的制度和機制還存在進一步健全和完善的空間，特別是有不少與落實中央全面管治權相關的制度和機制還比較粗糙，可操作性較弱，需要進一步實現法制化和規範化。比如，對於中央對行政長官和主要官員的任命權，目前雖然有中央政府對特區產生的行政長官人選和行政長官提名的主要官員人選進行任命的制度安排，但這一制度安排還存在不少不甚清晰之處，實踐中還沒有對中央任命行政長官的標準、程序，特別是不予任命的情況以及在不予任命情況下的後續處理程序等加以法制化和規範化，還沒有形成更為詳盡、規範的任命機制。又如，雖然目前在實踐中形成了行政長官向中央政府述職報告的制度安排，但這一制度安排同樣沒有實現法制化和規範化，在行政長官向中央述職的時間、地點、對象、內容、形式等方面都存在進一步加以規範、完善的空間。再如，在對特區立法的備案審查方面，實踐中雖然已經明確了全國人大常委會處理特區法律備案的工作程序，但該工作程序的具體運作細節並沒有向社會公佈，公眾對此並不瞭解。而且，自港、澳回歸以來，全國人大常委會也從未發回過任何一個特區立法會機關制定的法律，對於基本法規定的這一備案審查機制實際運行的效果、特點和不足等都缺乏足夠的認識。

對此，筆者認為，未來完善與基本法實施相關的制度和機制的重點應放在對中央全面管治權的落實與保障上，重點圍繞中央對特區法律的備案審查權、對行政長官和主要官員的任免權、對基本法的解釋權和修改權、對特區政制發展的決定權、對行政長官的指令權以及接受行政長官述職和報告權等，進一步完善相關制度和機制，實現中央全面管治權行使的法制化、規範化，並在法制化、規範化的軌

道上促進中央全面管治權與特區高度自治權的順利銜接與有機結合。

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》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm，2018年4月10日訪問。
- ² [英]戴維·M·沃克著，李雙元等譯：《牛津法律大辭典》，北京：法律出版社，2003年，第1133頁。
- ³ 《香港基本法》第13條第1款、《澳門基本法》第13條第1款。
- ⁴ 《香港基本法》第13條第3款、《澳門基本法》第13條第3款。
- ⁵ 《香港基本法》第96條、《澳門基本法》第94條。
- ⁶ 《香港基本法》第155條、《澳門基本法》第140條。
- ⁷ 《香港基本法》第157條第1款、《澳門基本法》第142條第1款。
- ⁸ 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8頁。
- ⁹ 全國人大常委會《關於中華人民共和國香港特別行政區基本法附件一第七條及附件二第三條的解釋》（2004年4月6日）及《關於中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件一第七條和附件二第三條的解釋》（2011年12月31日）。
- ¹⁰ 程潔：《中央管治權與特區高度自治——以基本法規定的授權關係為框架》，載於《法學》，2007年第8期，第65頁。
- ¹¹ 授權僅僅意味着權力“行使”的轉移，而不意味着權力“所有”的轉移。中央將部分權力授予特區行使而形成特區的高度自治權，但中央仍保留對已授出權力的最終“所有權”。相關論述見王禹：《“一國兩制”框架下的授權理論研究》，載於《港澳研究》，2013年春季號，總第29期，第109-111頁。
- ¹² 《香港基本法》第22條、《澳門基本法》第22條。
- ¹³ 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》（2017年7月1日），載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm，2018年5月14日訪問。
- ¹⁴ 喬曉陽：《港澳須履行主體責任》，載於《澳門日報》，2018年3月23日，第A02版。
- ¹⁵ 實際上，中央的利益也代表全國的利益，對中央負責也是對全國負責。
- ¹⁶ 《香港基本法》第23條、《澳門基本法》第23條。
- ¹⁷ 《香港基本法》、《澳門基本法》序言第二段第一句話。
- ¹⁸ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第221頁。
- ¹⁹ 第一步：由內地與香港特區達成落實“一地兩檢”的《合作安排》；第二步：全國人大常委會通過決定批准及確認《合作安排》；第三步：內地與香港特區各自進行相關程序予以實施，在香港方面將涉及本地立法工作。
- ²⁰ 《全國人民代表大會常務委員會關於批准〈內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排〉的決定》，2017年12月27日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第三十一

次會議通過，載於中國人大網：http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-12/27/content_2035706.htm，2018年5月17日訪問。

- ²¹ 《全國人大常委會副秘書長李飛：“一地兩檢”完全符合“一國兩制”和基本法根本宗旨》，載於《法制日報》，2017年12月28日。
- ²² 同註20。
- ²³ 張德江：《堅定“一國兩制”偉大事業信心 繼續推進基本法全面貫徹落實——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》，載於《人民日報》，2017年05月28日，第03版。
- ²⁴ 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34頁。