

中央全面管治權：科學理解與切實維護

周 挺*

一、引言

2014年國務院發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐白皮書》(下簡稱“白皮書”)指出,《中華人民共和國憲法》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,中央擁有對特別行政區的全面管治權,包括中央直接行使的權力,也包括授予特別行政區依法行使的高度自治權以及中央對特別行政區高度自治的監督權。中央的全面管治權是因國家主權的存在而自然產生,且特別行政區的高度自治權亦是全面管治權下最大限度的中央授權,斷不可再有突破。

然而,目前港澳社會有少數人在全面管治權範疇提出了一些異議:有觀點認為港澳居民對於港澳管理具有固有的權力,因此在“一國兩制”實踐中就港澳的管治問題擁有與中央政府談判的話語權;也有觀點認為只要是基本法規定由特別行政區行使的權力,特別行政區都應擁有最終的決定權,不受中央監督;還有觀點認為特別行政區的自治權並非不能是一種完全自治權。很顯然,以上質疑對全面管治權的通常理解帶有顛覆性。

為了對白皮書所提到的全面管治權概念給出一個客觀的詮釋,本文決定以討論中央全面管治權語境下的具體事權分配為主旨,具體探討三個核心問題,即為甚麼全面管治權在權源上是屬於中國中央政府?中央直接行使的權力、高度自治權以及中央監督權進一步是如何劃分的?以及特別行政區的自治權在屬性上為甚麼不能是一種完全自治權?

二、中央全面管治權是不容討論的事實

(一) 全面管治權釋義

“全面管治權”由“全面”與“管治權”兩個關鍵詞所組成的。其中,“管治權”一詞承載的是這項權力的本質,即政府對某一行政區域的統治權,也就是“治權”。管治權的內涵體現在其與主權概念的關係之中。主權是指一個國家所擁有的獨立自主地處理其內外事務的最高權力。管治權與其關係就在於主權是管治權的合法性依據,而管治權是主權的實質內容,具體而言:一方面,主權是管治權的合法依據。從憲法學上而言,主權可以說是主權者擁有對國家最高權力的一種身份資格。這種資格被承認之後,主權者對這個國家直接行使管治權方才具有正當性。在特殊情形下,主權者亦能自願授權予其他主體行使部分管治權,這些被授權者行使具體管治權同樣具有合法性,因為授權者擁有主權者的資格。通過非法佔據的形式有時也會達到行使管治權的效果,比如英國昔日對香港、葡萄牙昔日對澳門,都實現了有效管治。不過,這種治權因為從一開始就沒有得到主權者自願的授權,因此是不具有合法性的。另一方面,管治權是主權的實質內容。主權雖然昭示的是一種最高的權力,但其本身只代表着一種資格與名銜。主權者要實實在在地行使主權,最終還是得落實到行使管治權上面。正是基於這個道理,上個世紀80年代中英談判時,中國斷然拒絕了英方提出所謂“以主權換治權,九七之後繼續管理香港”的要求。因為,缺少管治權的主權是一個虛名,恢復對香港行使主權,倘若沒有

* 澳門大學法學院博士研究生

恢復行使管治權，那就僅僅只是一種名義上的恢復行使主權，實質上並沒有實現國家的統一。

“全面”一詞中同樣蘊涵了這兩層含義。其一，“全面”一詞表示中國恢復對港澳的管治權是全面的，港澳是完完整整地由中國收回來了。其二，“全面”一詞表達了“管治權”是一個抽象的權源意義上的權力。因為一般來說，在經驗世界中，能夠看到的主要是一些分配給各不同機關去具體行使的事權，很難直觀地感受到國家在行使一種全面性的管治權。比如在香港、澳門兩個特別行政區立之後，就中央對港澳的具體管治權，能夠直觀看到的也只是少數直接行使的權力以及對特別行政區高度自治的監督權。“全面”一詞的含義表明，不管實踐中是由哪些主體在具體行使具體，對於特別行政區的管治權，在根本性的權源意義上皆是屬於中國中央政府。

(二) 中央為何擁有全面管治權

中央政府為何能夠擁有此本源意義上的全面管治權？學界通說認為這是因為香港(澳門)回歸時，英國(葡萄牙)將主權完完整整地交還給了中國中央政府來恢復行使，所以中國中央政府依據對香港(澳門)享有的主權而自然對香港(澳門)享有全面管治權。

對於上述的解讀，港澳社會中有少數人有不同意見，提出了一種還政於民論，即主張對特別行政區的管治權在本源上應屬於港澳居民，進而認為自己擁有與國家商議有關回歸後如何與國家劃分管治權的固有權力，也即有關管治權在本源意義上的歸屬問題是一個可以討論的問題。

按照這一邏輯，少數港澳人士認為既然對港澳的管治權的權源歸屬是一個可以討論的問題，諸如對於基本法中的權力規定進行超出字面文義的解釋；以及基本法中尚未規定的“剩餘權力”之歸屬分配，都應當由中央政府與港澳居民通過重新談判的機制來確定，而不應是由中央政府單方面的決定來確定。¹

對於上述的爭議，鄧小平在上世紀 80 年代就有過精闢的回答，即“主權問題是不能討論的”。表明有關主權以及管治權的歸屬問題，對於為既有的政治現實提供正當性說法而言，只要在邏輯上可以自圓其說即可。如果在理論上討論應不應該走另一邏輯這類

問題，是毫無意義的，因為這種立場問題是沒有應該不應該的，全憑有沒有支持與維護這種邏輯的政治現實存在。

經過筆者的整理，港澳歷史事實與相關規範性文件已然說明中國中央政府對港澳擁有全面管治權這一事實，並且得到國際法以及國內憲制的共同承認：

第一，中華人民共和國於 1971 年恢復聯合國合法席位後，即由中國常駐聯合國代表向聯合國非殖民化特別委員會遞交了一封信件，信中強調：香港和澳門是中國領土的一部分，只是被英國與葡萄牙所佔據，香港問題和澳門問題的解決完全是中國主權範圍內的事務，根本不屬於一般殖民地的範圍內。因此，香港和澳門不應被包括在支持殖民地國家和人民獨立宣言的殖民地名單中。1972 年 11 月 8 日，第 27 屆聯合國大會通過決議，批准從殖民地名單中刪去香港和澳門。由此可見，中國中央政府對港澳擁有主權及全面管治權，是國際公認的事實。

第二，在港澳回歸前，就香港問題的解決方案，始終是中英雙方在進行談判；就澳門問題的解決方案，也始終是中葡雙方在進行談判。港澳居民從來都不是談判桌上的一方主體。在回歸當日的政權交接儀式當中，看到的也是英國、葡萄牙向中國中央政府交還了香港、澳門。因此，無論是回歸前的談判史實，還是回歸日的政權交接史實，都證明了對港澳的全面管治權只屬於中國中央政府。

第三，從憲法層面來說，《中華人民共和國憲法》第 31 條及第 62 條第(3)項分別規定：“國家在必要時得設立特別行政區”，“全國人民代表大會具有權決定特別行政區的設立及其制度”。那麼，國家為何有設立特別行政區與決定特別行政區制度的權力？惟一的解釋就是國家對特別行政區擁有全面的管治權。因此，國家依據憲法設立了香港和澳門兩個特別行政區，就必然擁有對港澳的全面管治權。

第四，港澳兩部基本法的條文已然顯示了香港和澳門兩個特別行政區所享有的一切自治權均源於中央政府的授權。一方面，港澳兩部基本法明確規定，香港和澳門兩個特別行政區享有行使的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權及終審權，均是由全國人民代表大會授予。這說明從港澳兩

部基本法實施開始，港澳的高度自治權就是源於中央政府的授權。另一方面，港澳兩部基本法也規定，香港和澳門兩個特別行政區可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。這說明自港澳兩部基本法實施起，中央政府除了授予香港和澳門兩個特別行政區高度自治權外，尚保有香港和澳門兩個特別行政區可能會有剩餘權力。

綜上所述，中央對港澳的全面管治權其實是對“一國兩制”下港澳政治現實的一種理論概括，是不容討論的歷史事實。一切所謂基本法尚未具體規定的“剩餘權力”均屬於中國中央政府保有。

三、全面管治權下具體事權的分配

(一) 關於管治權分配的疑惑

通過上述分析，全面管治權的本質及其歸屬非常清晰。那麼，中央雖然擁有對特別行政區的全面管治權，但在實際行使權力的過程中，除了自己直接行使一部分具體管治權外，配合“一國兩制”下實行的特別行政區制度，中央必然要在管治權中將部分的具體權力授予特別行政區政府，於是便產生出了高度自治權。因此，在權力具體行使的領域，全面管治權是有進一步的分配的。

根據白皮書的解釋，全面管治權包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區依法行使的高度自治權，中央對於特別行政區的高度自治權具有監督權力。但這種詮釋產生了兩種疑惑：

其一，中央直接行使的權力與中央監督權，都是中央自己在行使的權力。那麼對於具體的權力，究竟如何去辨別它的屬性？比如全國人大常委會對基本法條文的解釋權，到底應該把它理解為一種中央直接行使的權力，還是理解為一種監督特別行政區法院解釋基本法活動的權力？事實上，這種辨別直接關係到對“一國兩制”、高度自治的理解。

其二，基本法條文規定了一些特別行政區向中央備案的義務，標誌着存在相應的中央監督權，比如中央擁有接受港澳立法報備並進行審查的權力、擁有接

受港澳財政預算及決算報備並進行審查的權力等。但是，基本法又規定在審查報備的一些時候，比如審查特別行政區立法，中央有發回權，但卻沒有規定在另一些審查報備的時候，中央是否也擁有類似發回權的進一步權力。於是，就產生了中央監督權適用的所有領域，中央是否均可行使發回權這類否定特別行政區管治活動的權力的問題。

(二) 具體事權的分配類型

針對上述的兩處疑問，筆者的基本觀點如下：

其一，就中央直接行使的權力與中央監督權的區別，從概念的定義出發，中央直接行使的權力在本質上是一種決定權，而中央監督權在本質上只是一種發現問題並督促解決的權力，行使監督權時並不能直接作出決定。

其二，就行使中央監督權時的具體督促性權力而言，從授權自治的理論出發，中央監督權是對高度自治權的監督，而既然基本法已經授權部分具體的管治權力由特別行政區行使，那麼，只要基本法沒有進一步的明確規定，中央對特別行政區高度自治權的督促性權力只能表現為一種勸喻性的權力，惟有基本法有明文規定時，這種督促性權力方能達至否定性權力的效果。

根據上述兩項區分標準，從事權角度而言，其實可以將涵蓋中央直接行使的權力、特別行政區高度自治權以及中央監督權的全面管治權進行進一步的事權細分。這裏的事權，就是指管理香港和澳門兩個特別行政區具體事務的權力。從港澳兩部基本法的條文出發，以上述劃分標準，全面管治權語境下的具體事權其實可分為以下四種情形：

其一，中央全權負責管治事項中的權力，主要是有7項權力，包括國防權、外交權、創制特別行政區的權力、對國家行為的司法管轄權、宣佈特別行政區進入戰爭狀態和緊急狀態的決定權、將全國性法律實施到特別行政區的決定權以及統籌特別行政區與國家其他地區關係的權力。行使這些權力關乎國家的統一、民族的獨立，由國家統一進行管轄。

其二，中央決定，特別行政區參與或處理的管治事項中的權力。主要有6對權力，包括特別行政區建

議修改基本法的權力與中央對修改基本法的最終決定權；特別行政區法院對基本法的解釋與中央對基本法的最終解釋權；特別行政區產生行政長官人選與中央對特別行政區行政長官的任免權；特別行政區對本地區政制發展的提案權與中央政府對特別行政區政治發展的最終決定權；特別行政區執行基本法與中央政府就基本法規定的有關事務向行政長官發出指令的權力；中央事先許可下特別行政區處理的事權，具體表現為①具體授權特別行政區與外國就司法互助關係作出適當安排；②具體授權特別行政區制定民用航空的各項管理制度；以及③具體授權特別行政區政府同有關國家和地區談判和簽訂互免簽證協議。

其三，受中央勸喻式監督的特別行政區自治事項中的權力。主要就 3 對權力，包括特別行政區制訂財政預算及決算的權力與中央對特別行政區財政預算及決算備案的監督；特別行政區自行任免終審法院法官及高度法院首席法官的權力與中央對特別行政區終審法院法官、高度法院首席法官進行任免的備案的監督；特別行政區自行制定經濟和社會、文化等政策及處理相關事務的權力與中央發表意見的權力，此處的中央監督權最常見的行使活動就是對中央政府行政長官述職活動發表意見。

其四，受中央否定式監督的特別行政區自治事項中的權力。有 1 對權力，即特別行政區保留適用原有法律以及制訂法律的權力與中央對港澳法律的審查發回權。顯然，此處中央可以行使否決權的方式進行督促，但不同於中央直接行使的權力，中央在此並不會代替特別行政區進行立法。

（三）具體事權分配的意義

對於全面管治權語境下具體事權的分配情況進行的分析，是把全面管治權在具體事權的角度進一步具體化為了四類權力，即中央直接行使的權力、中央直接行使但有特別行政區參與的權力、伴隨有中央勸喻式監督權的高度自治權以及伴隨有中央否定式監督權的高度自治權。如此的分類解決了最初有關於管治權分配的疑惑。

那麼，現在倘若再立足於高度自治權的角度審視上述四類權力，就會發現上述劃分其實也將高度自治

權劃分成為了兩類，即參與中央處理事務的權力與特別行政區自行處理事務範疇的高度自治權。前者即前述第二類權力中的特別行政區權力，後者是前述第三及第四類權力中的特別行政區權力。對高度自治權作出上述的劃分，對於理解中央與特別行政區的關係，特別行政區的政治實踐而言，又有兩方面積極意義：

其一，把高度自治權進一步區分為參與權及自治權，能夠使特別行政區在行使參與中央處理事務的權力時，並沒有一種終局性的決定權，終局性的權力屬於中央，如特別行政區法院在審理案件過程中對基本法條文所作出的解釋，並不具有普遍性的終局效力，終局性的解釋權屬於中央。

其二，明確特別行政區參與中央處理事務的範疇，有利於理解在這個範疇存在的是中央決定權與特別行政區參與權的關係，而非特別行政區高度自治權與中央監督權的關係。根據憲法學理論，中央決定權的方式是按照《中華人民共和國憲法》和基本法來共同開展的，在某種情況下，若只有《中華人民共和國憲法》的規定，基本法沒有具體規定，中央行使這類權力也絕對沒有問題。比如中央授權澳門管轄澳門大學新校區、授權香港管轄深圳灣口岸都不是依據港澳兩部基本法來作出的，而是全國人大常委會根據《中華人民共和國憲法》第 67 條來作出的再授權。

四、全面管治權下具體事權分配的合理性

（一）中央決定權的合理性

前文提及，高度自治權不僅會與中央監督權發生關係，而且還與中央決定權存在權力的界限問題。而這種情況使得高度自治權目前在設計合理性方面發生爭論。所謂“完全自治”的觀點正是對此高度自治權的現狀提出了質疑。² 有觀點認為這些可以由特別行政區參與的權力行使事項應完全劃歸高度自治的範疇，由特別行政區掌握終局性的權力。也有觀點認為，高度自治範疇的事項，特別行政區自身完全應付得過來，不需要中央監督權的存在。為此，就有必要對“一國兩制”選擇“高度自治”而非“完全自治”的合理性作出澄清。

首先，就有關特別行政區有權參與的中央直接管轄事項為何不能全權授予特別行政區管轄的問題，其中的邏輯如下：

其一，就中央對修改基本法的最終決定權、中央對基本法的最終解釋權、中央政府對特別行政區政制發展的最終決定權，這三項權力而言，決定其存在正當性的根據是中央對政制的決定權。按照“一國兩制”理論，“一國兩制”區別於兩國兩制，其中一項根本性的標誌就在於“一國兩制”下的“兩制”均源於“一國”的統一決定。根據《中華人民共和國憲法》第31條規定，“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”。試問如果中央把這些權力都授予給了特別行政區去行使，“兩制”之上的“一國”又將如何體現？這些權力必須由中央保留，此乃“一國兩制”的應有之義。正是由於中央擁有對港澳政制的決定權，為了要落實這項權力，中央便自然應當享有以上三項具體的權力，以對港澳政制的發展、解釋與修改作出終局性的決策。

其二，就中央對特別行政區行政長官的任免權、中央政府就基本法規定的有關事務向行政長官發出指令的權力，這兩項權力，決定其存在正當性的根據是中央政府維繫“一國”下中央與特別行政區良性關係的權力。無論是從世界各國的做法來看，還是從《中華人民共和國憲法》的規定而言，維護國家的統一都應是中央政府的神聖使命，維繫“一國”下中央與特別行政區良性關係就屬於中央政府履行神聖使命的其中一項重要內容。

那麼，在“一國兩制”下的特別行政區，根據基本法的規定，惟一能夠領導特別行政區的人是行政長官，而惟一須對中央政府負責的政治職位據位人也是行政長官。因此，確保“一國”下中央與特別行政區良性關係中最為關鍵的環節也就是要確保特別行政區行政長官會對中央政府負責。而在這個意義上而言，中央政府保留對行政長官的最終的、實質的人事任免權以及依據基本法發佈指令權，無疑是天經地義的。

其三，就中央對特別行政區將來能行使之具體權力而享有的一些事先進行具體授權的權力，如前所

述，這些都是特別行政區從事對外事務領域的權力，在《中華人民共和國憲法》層面，締約、進行司法協助安排、簽訂航空協議等活動其實都屬外交事務，而只是在港澳兩部基本法的語境下，外交事務中又被分割出了對外事務，締約、進行司法協助安排、簽訂航空協議等活動被劃歸到了對外事務的範疇，對外事務由特別行政區來具體負責執行。

正是因為“對外事務”來自於“外交事務”，執行起來不可避免地可能會與國家的外交政策產生聯繫。外交政策當然是屬於中央政府管轄的範疇。那麼，為了確保特別行政區的對外活動不會與國家整體的外交政策發生抵觸，在對外事務上由中央政府行使具體授權的把關性權力無疑是合理的。

綜上所述，上述事項由中央直接管轄是“一國兩制”的應有之義。只是處於對“一國兩制”下特別行政區實際情況的考量與關照，基本法在分配具體事權時作出了特殊的安排，即在中央直接管轄的一些領域，授權特別行政區參與其中，行使部分非終局性的權力，以更好地施行“一國兩制”。

(二) 中央監督權的合理性

具體事權分配涉及的另一個問題是有關在一些特別行政區高度自治的範疇為何要保留中央監督權的問題，其中蘊含的合理性有三個：

其一，就這類權力中涉及的特別行政區內部立法權，它必然會涉及到對基本法條文的一個具體化適用的工作。特別行政區法律是依基本法制定的。從邏輯上說，所產生的特別行政區法律是否符合基本法自然應該由享有基本法最終解釋權的全國人大常委會負責審查。而且特別行政區立法在對基本法規定進行具體化規定的過程中，難保會出現特別行政區立法與基本法有關特別行政區根本政制的一些規定發生出入的情況，從而影響到港澳社會對中央管治權、特別行政區的憲制地位、中央與特別行政區關係等關乎“一國兩制”實施根本的基礎性概念的認識。國家為了以防萬一，保留在出現特別行政區立法與基本法關於中央管理事務及中央和澳門特別行政區關係條款相悖情況時，中央得以將特別行政區有關立法發回、使之失效的權力，而非代替特別行政區直接進行立法的權

力，顯然是正當的。

其二，就中央監督權對特別行政區高度自治權監督的全面性問題，這與中央授權港澳高度自治的授權性質有關。港澳兩部基本法均寫明，是次授權特別行政區實施高度自治的期限是 50 年。這意味着這種授權並不是完全授權。根據授權自治理論，在非完全授權的情況下，授權者天然地保有對被授權者全方位的監督權，以判斷未來是否還要維持這種授權。對此，鄧小平也曾表達過同樣的意思，即 50 年以後如何？取決於這 50 年“一國兩制”的實施情況。那麼，國家如何判斷這 50 年的情況，當然就是透過對特別行政區高度自治活動的監督。事實上，特別行政區各項決策都會影響到港澳居民的實際福祉。在“一國兩制”下，特別行政區與國家整體共命運，中央政府為了特別行政區好，為了高度自治好，為了特別行政區那“一制”順利運行，在關乎特別行政區穩定與發展利益的問題上，為特別行政區的高度自治施以必要的關心與建議，包括指出特別行政區未有發現之問題；提醒特別行政區未有重視的問題；提供特別行政區未有出現的施政策略等等。

其三，有關中央監督權存在的一些擔憂主要是擔心它的存在可能會架空特別行政區的自治權。但事實上，這種擔憂沒有必要，中央擁有的僅僅只是發現問題、督促解決的權力，並沒有終局性的決策權，從具體類型來看，接受備案、聽取匯報、給出意並不取代特別行政區保留的決策權。

在“一國兩制”下，為了確保“一國”原則的落實，有關對特別行政區的部分管治事項應當由中央政

府與特別行政區政府分別行使，且由中央政府享有終局意義上的決策權是完全必要的。同時，為了確保“兩制”的實行，在涉及特別行政區內部法制統一以及關乎特別行政區穩定與發展利益的高度自治範疇，由特別行政區政府行使自治決策權的同時，也由中央政府保留必要的監督性權力，以便在必要的時候為特別行政區把關與指路，幫助港澳同胞一同將特別行政區管治好是完全需要的。

五、結語

縱觀全文，從為甚麼會有全面管治權、全面管治權在具體事權劃分上如何具體呈現以及全面管治權語境下具體事權分配的內在合理性三個層面對全面管治權在權源、經驗以及應然狀態下的意涵進行全面分析。可以得出，在權源分析的層面，全面管治權實際上是對政治現實作出的一種理論概括，是一種不容討論的事實；在經驗的層面，全面管治權不是抽象的，是具體的，基本法的條文從四個方面規範了中央與特別行政區的事權；在最後的應然性層面，基本法對事權的規定亦具有內在的合理性。

[澳門大學資助項目“特別行政區語境下中央管治權研究”(編號：MYRG2015-00015-FLL)]

註釋：

¹ 張曉明：《中央與反對派不存在對等談判》，載於大公網：<http://news.takungpao.com/paper/q/2014/0820/2682910.html#>。

² 鄧平學：《“高度自治”非完全自治》，載於大公網：<http://news.takungpao.com/paper/q/2014/0624/2556697.html>。