

基本法與中央全面管治權淺析

莫世健*

一、緒論

中共中央總書記習近平在十九大報告中兩次提出了全面管治權。他首先強調“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。”¹ 而後，在論述中國共產黨發展中國特色社會主義基本方略的第十二項方略時再次強調：“堅持‘一國兩制’和推進祖國統一。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。必須堅持一個中國原則，堅持‘九二共識’，推動兩岸關係和平發展，深化兩岸經濟合作和文化往來，推動兩岸同胞共同反對一切分裂國家的活動，共同為實現中華民族偉大復興而奮鬥。”² 以上論述為“一國兩制”的健康發展建立了明確的基礎，特別是強調中央對港澳的全面管治權與兩個特區的高度自治權有機結合。中央的全面管治權就是一國的體現。

國務院於2014年6月發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書(以下簡稱《“一國兩制”白皮書》)中第一次正式提出了中央政府全面管治權。《“一國兩制”白皮書》同時對中央全面管治權作出了清晰論述，即“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。”³ 《“一國兩制”白皮書》同時明確指出：“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。”⁴ 在另一個部分，《“一國兩制”白皮書》從國家政體角度論證了中央的全面管治權，即“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。”⁵ 這些關於中央全面管治權的陳述從不同角度解讀了全面管治權概念，也是本論文討論全面管治權和基本法關係的基礎。

中國是單一制政體國家。香港和澳門特區政府是地方政府性質。基本法是全國人大按照憲法制定的特殊法。“一國兩制”框架下的特區地方政府當然歸中央政府管轄。而中央政府管甚麼或者不管甚麼當然是以憲法和基本法為依據。就中央的全面管治權而言，任何已經由基本法明確的內容，則按照基本法規定的行使。任何基本法沒有明確規定的中央管治權內容，則必須由中央政府按照憲法原則和基本法原則精神決定如何行使。這就是全面管治權的關鍵。有學者早就指出，“中央與特別行政區之間，

* 澳門大學法學院講座教授、澳門大學研究生院院長

應是中央授予特別行政區高度自治權，而不是特別行政區授予中央某些權力。如果在基本法規定的中央和特別行政區各自的職權之外，還有甚麼‘剩餘權力’需要給特別行政區，也應由中央授予，而不是特別行政區所固有。”⁶ 這就是全面管治權的實質。香港特區前任行政長官梁振英在 2017 年 11 月的一次電台採訪中，明確表示中國從英國手裏收回香港管治權時恢復行使主權，香港特區所有權力來源於中央；因此，中央政府的全面管治權在 1985 年《香港基本法》起草和諮詢階段就已經釐清了。⁷ 筆者完全贊同梁振英的觀點。

本文將從憲法和基本法的法理層面，以及中央全面管治權和特區自治權的平衡兩個方面討論。

二、憲法和基本法是全面管治權的法理基礎

（一）憲法支持中央政府的全面管治權

不言而喻，《中華人民共和國憲法》在全中國範圍內適用，“是國家的根本法，具有最高的法律效力。”⁸ 除了基本法已經明確授權和規定的內容外，憲法許多條款可以適用於香港和澳門，是香港和澳門各種政治，經濟，法律，文化等活動的指南。例如，《中華人民共和國憲法》第 5 條明確聲明：“一切法律、行政法規和地方性法規都不得同憲法相抵觸。”就這個條款解讀而言，香港和澳門現有法律不僅不能與相關的基本法抵觸，也不能與憲法的條款、原則和精神抵觸。憲法中關於保持領土完整和祖國神聖領土的陳述當然適用於港澳，禁止任何形式的“港獨”和“澳獨”，是基本法相關陳述，即香港和澳門是中國不可分離部分的補充。⁹ 再例如，《中華人民共和國憲法》第 5 條規定：“一切國家機關和武裝力量、各政黨和各社會團體、各企業事業組織都必須遵守憲法和法律。一切違反憲法和法律的行為，必須予以追究。”這裏的國家機關當然包括港澳特區政府機關。政黨當然包括港澳的政黨。各社會團體和組織當然包括港澳的社會團體和組織。必須強調，這個條款強調遵守憲法和法律。而基本法規定了香港和澳門的資本主義制度和生活方式 50 年不變。因此，《中華人民共和國憲法》第 5 條是在基本法基礎上適用於港澳特區，是對基本法未明確規定事項的補充。換言之，凡是相關基本法明確規定的內容，按照基本法明確規定。凡是沒有明確規定的內容，必須按照憲法條款、原則和精神，以及基本法原則和精神解讀。這樣才能保證港澳政治制度、經濟制度、法律制度和其他制度符合憲法和基本法。這樣才能確保落實習近平強調的中央全面管治權和特區高度自治的有機結合，確保“一國兩制”實踐不變形，不走樣。

憲法的適用當然必須面對一個何為“適用”的問題。“所謂憲法適用就是指依據憲法規定享有憲法職權的國家機構在行使自身的憲法職權時，將憲法的有關規定作為自身行為的依據。”¹⁰ 筆者認為法院在判決中適用不是憲法適用的惟一路徑。在中國法的語境下，憲法很少直接被法院適用作為判決依據，中國也沒有憲法法庭。但是，沒有人質疑憲法是否適用於中國。“我國憲法適用的最重要的主體就是全國人大及其常委會，最主要的適用方式就是制定法律、決定重大問題和監督憲法實施。”¹¹ 事實上，2017 年下半年，全國討論的一個最熱點的法律問題就是：國家監察體制改革，《監察法草案》是否違憲以及如何合憲的問題，這種討論本身就是憲法的適用的表現。《監察法草案》或者任何法律草案必須符合憲法，才能被公眾認可，被法院執行。當然，是否符合憲法以及如何符合憲法的最終裁決權在全國人大。憲法也是在此意義上適用於港澳特區的。

憲法適用於港澳，可以解決許多過去引起了困惑的爭議的問題。例如，過去香港和澳門都有人提出過限制使用普通話，作為保護粵語或者保護港澳粵語手段的問題。¹² 基本法規定中文是港澳特區官方語言，英文或者葡文也是。¹³ 為此兩個基本法的表述是：除中文外，英文或者葡文也是正式語言。這裏的“中文”必須在中國歷史和現狀的特定語境下解讀。就文字而言，中國內地，香港、澳門、台灣，以致其他使用中文文字的地區，例如，新加坡、馬來西亞等華人群體使用的中文文字是統一的。主要有簡體和繁體的區分。此意義上的中文與漢語是一個意思。《辭海》中對漢語的定義是“漢族的語言。我國各民族的族際語言。聯合國正式語文和工作語文之一。”¹⁴ 而就口語而言，漢語方言分為十個區：官話、晉語、吳語、徽語、湘語、贛語、客家話、粵語、閩語、平話。¹⁵ 雖然語言學家對口語分類有不同觀點，但口語不同沒有影響中文的統一。在此基礎上中華民族對於“中文”的涵義達成了共識。這種共識也體現在國際法意義上。中文是聯合國五種官方文字之一，而此語境下的中文沒有甚麼歧義。因此，中國國內和國際社會對於中文的涵義都建立了一定共識。筆者認為在香港和澳門的特有語境下面的中文，當然包括文字層面和口語層面兩個方面的涵義。文字方面香港和澳門現在使用的繁體字當然是中文，但使用簡體字也是中文，僅僅是一個使用習慣和便利與否問題。就口語而言，港澳粵語當然是中文，普通話也是中文。因此，使用普通話也符合基本法。當然最終還是一個便利和公眾認知問題。從一國的長遠發展看，筆者認為抵制普通話不僅違法，也不利於港澳和內地之間的全面合作和共同發展。《中華人民共和國憲法》第19條明確規定“國家推廣全國通用的普通話。”該條款的文字表述非常清楚。“推廣”的涵義不言自明，推廣不是取消方言。事實上，中國內地這麼多年都在推廣普通話，但同時諸多方言並存。這種並存充分說明港澳部分人反對普通話完全是一種刻意製造隔離和差別的思維方式。語言是一種溝通工具。通用語言增加了人與人之間溝通的效率，建立了溝通的基礎，提高生產力，節省各種生活和交易成本，便利公眾的生活。香港部分反對派將方言和“母語”混淆，就是為“港獨”或者分裂的“兩制”建立文化基礎。法律對母語並沒有統一定義。一般的解讀都將母語定義為一個人自幼學習和使用，用以進行思維和交流的語言工具。而除此中性的涵義外，母語絕大多數情況下和民族概念相關，有時也與民族語交替使用。《辭海》中對“母語”的解釋為“①指本族語。如漢語為漢族成員的母語。②指同一語系中作為各種語言共同始源的一種語言。”¹⁶ 香港反對派強調“母語”的目的，就是想將粵語與民族語混淆，為“港獨”和一國內的隔閡/隔離建立基礎。這種行為和思維方式不僅違反基本法和憲法，也違反了中國社會的基本事實。廣東廣西很多人講粵語，但他們都是中國人。這些地區的人多數同時使用普通話、粵語、客家話等，但絲毫不影響他們的生活，反倒便利了他們和其他內地城市和群體的溝通、交流。這個關於粵語的爭議充分說明憲法適用於港澳特區的重要。憲法的規定、原則和精神為解決這類基本法下面存在的爭議提供了指南和判斷標準，而推廣普通話就是憲法賦予中央政府的職能、職責和權力之部分，如何推廣、採取甚麼樣措施推廣等具體問題則凸顯了中央政府全面管治權的重要。

(二) 基本法對中央全面管治權的設計

兩部基本法是全國人大依據《中華人民共和國憲法》第31條制定，是憲法下轄法律。兩部基本法分別參考了《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》相關條款，但其法律效力來自《中華人民共和國憲法》。中國恢復對香港和澳門行使主權後，中央政府享有對港澳的全面管治權。而基本法則通過授權方式允許港澳原有的資本主義制度和生活方式不變，同時授權兩個特區政府享有其他中國地方政府

所沒有的高度自治權。但是，必須強調，港澳的高度自治權不是源於回歸前的英國和葡萄牙統治。第一，回歸前，港澳都是被殖民統治，根本就沒有任何自治權。英國和葡萄牙總督行使最高行政權力。回歸前港澳立法和司法都源自英國和葡萄牙法律，且受到英國和葡萄牙不同程度控制。例如，香港自 1841 年後逐步引入立法局設置，但立法局僅僅在 1985 年才開始以間接選舉方式選舉部分議員¹⁷，而《中英聯合聲明》於是 1984 年 12 月簽署的，這是巧合嗎？而香港法院自 1997 年回歸開始，才不再上訴到英國的樞密院(Privy Council)。以澳門為例，葡萄牙人自 16 世紀起逐步租借和管理/佔領澳門，總督一直享有最高行政權和很大立法權。1974 年葡萄牙革命後，《葡萄牙憲法》明確澳門是中國領土，且葡萄牙僅行使管轄權後，澳門才自 1976 年引入了立法會制度，由直選、間選和官委三個部分議員組成。¹⁸ 即便如此，澳門現有的法律體系還是在回歸前匆匆由葡萄牙法典翻譯而成。有立法會，而沒有系統法律的現象說明當時立法會作用有限，且總督在法典體系引入前享有很大的立法權力。事實說明，兩個特區的很多自治內容，特別是部分所謂的民主權利都是在聯合聲明簽訂之際或者之後、回歸大勢已定後，由前殖民政府匆匆引入的。由此進而判斷，港澳現有的許多高度自治內容不是基本法所承諾保護的原有資本主義制度和生活方式之部分，而是基本法賦予的。第二，特區政府是中國的地方政府，現有的各種行政、立法、司法和部分外交方面的“自治”權力全部是基本法創立和授予的。基本法雖然承諾 50 年不變，但基本法已經設立了回歸前沒有的行政、立法和司法體系。這種體系是按照基本法具體規定設立，而基本法又是按照憲法授權制定。港澳現有行政和立法體制，以及從一定程度上司法體制新的特點，都說明了基本法的重要性，進而說明了憲法以及按照憲法和基本法所保留的中央全面管治權的重要性。

基本法也明文規定了中央對特區政府的授權。例如，《香港基本法》第 2 條規定全國人大授權香港特別行政區按照本法規定實行高度自治。《澳門基本法》第 2 條也做了同樣陳述。這種明確授權的規定，充分說明了任何未盡事項當然由中央政府保留。類似授權安排也見於《香港基本法》第 11 條和《澳門基本法》第 11 條。該條款明確規定，特區制度和政策，包括社會、經濟、居民基本權利和自由制度，行政管理、立法、司法制度，以及有關政策，均以基本法規定為依據。這樣的規定明確排除了任何人從香港和澳門以前遺留的制度中演繹出與基本法衝突的制度、原則或者習慣正當性的可能性。支持中央政府全面管治權的另一個條款是《香港基本法》第 12 條和《澳門基本法》第 12 條。該條款明確規定，特區是享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。而這個條款與憲法中央政府的權力和職責規定一起解讀的話，中央的全面管治權也很清楚。《中華人民共和國憲法》第 85 條規定，“國務院，即中央人民政府，是最高國家權力機關的執行機關，是最高國家行政機關。”既然是最高，任何基本法未盡事項，包括國家權力事項和行政事項當然歸中央政府行使。按照同樣的原則，《中華人民共和國憲法》第 89 條規定了國務院的職權，《香港基本法》和《澳門基本法》也明確規定了特區政府的各項職權和職能。如果特區政府行使任何必要的職權和職能時發現在基本法沒有明確依據的話，則只能從中央政府的全面管治權尋找法律依據。否則就可能留下特區政府不作為、不能作為，而一個國家中央政府和地方政府基於其管治/治理功能而必須作為的法律灰色地帶。由此可見，中央全面管治權對確保“一國兩制”成功至關重要。

基本法中許多涉及特區政府行政權力和職責的條款，都與中央的全面管治權相關。

三、基本法下特區高度自治權與中央全面管治權的平衡

(一) 基本法下特區政府行政權力與中央全面管治權的平衡

港澳特區政府按照基本法享有高度自治權力。《香港基本法》第16條規定，香港行政區政府有權按照基本法自行處理香港特區行政事務，《澳門基本法》第16條也賦予澳門特區政府按照基本法自行處理澳門特區行政事務的權力。但自行處理港澳事務與中央的全面管治權沒有矛盾。特區政府自行處理特區事務的權力應當從以下幾個方面解讀：

第一，《香港基本法》和《澳門基本法》第16條的授權僅涉及行政管理權。行政管理權與中央政府的全面管治權性質相同，都是行政權力性質。而特區政府的權力限於港澳特區各種行政區域範圍。中央權力覆蓋全國，當然包括特區。

第二，特區政府必須按照基本法規定處理特區行政事務。基本法是按照憲法制定的特殊法。如前所述，基本法有明確規定者，按照基本法規定。沒有明確規定者，須按照和參考憲法規定、原則和精神處理。兩個基本法前言都有類似的政策性陳述，即國家決定，在對香港和澳門恢復行使主權時，不在香港和澳門實行社會主義制度和政策。由此可見，在回歸後中央政府不會在港澳特區推行社會主義制度和政策，但不等於不實施管治權。因此，《香港基本法》和《澳門基本法》第12條都宣稱，兩個特區都直轄於中央政府。這種直轄的上下級關係，是特區政府獨立處理特區事務的前提條件。按照此條款，中央當然擁有對特區政府的監督權。既然基本法已經明確規定，中央政府的全面管治權力與特區政府的高度自治權力沒有衝突。

第三，特區政府的自行處理特區事務權力僅限於特區事務。這種規定將特區事務與非特區事務區分，且也將純特區事務與具有特區事務和非特區事務雙重因素的事務區分。再者，這裏規定的特區事務也必須是基本法已經明確規定的特區事務。由此推論，《香港基本法》和《澳門基本法》第16條授權可以進而從兩個方面解讀。(1)基本法已經明確將國防和外交權力排除在特區權力之外，但同時也授予特區政府處理某些帶有外交特色的事務。例如，簽署部分投資貿易協定，以及管理航空合作等具有外交性質或者要素的事務，特區政府可以獨立完成。此類事務可以按照基本法明確規定被視為特區事務。(2)基本法明確了外交和國防以外的特區事務，特區政府也必須按照基本法規定獨立行使管理權。所有未盡事項保留在授權者，即中央政府。因此，任何與外交和國防無關，但基本法又未作出明確規定的行政事務，應保留在中央全面管治權範圍。

只有按照上述的解讀原則，才能合理解讀《香港基本法》和《澳門基本法》第16條所規定特區政府自行處理特區範圍內行政事務的權力。避免基本法與憲法的矛盾，以及基本法適用中的矛盾。

中央的全面管治權也可以從基本法其他相關條款判斷。例如，《香港基本法》第43條和《澳門基本法》第45條規定，特區行政長官對中央政府和特區負責。這一規定不僅體現了中央政府和特區政府的上下級關係，也體現了中央政府的全面管治權，是監督權的體現。這樣的制度設計顯示，雖然作為特區政府行政首長的特區行政長官，可以按照基本法自行處理特區事務，但他或者她最終需要對中央政府和特區負責。中央政府對行政長官的追責，是中央政府全面管治權的體現。同理，《香港基本法》第48條第(8)款，《澳門基本法》第50條第(12)款要求港澳特區行政長官負責執行中央政府就基本法規定的有關事項發出的指令，這樣的規定說明，特區自行處理特區事務的權力與中央政府按照基本法規定向特區政府發出執行指令沒有矛盾。協調中央政府和特區政府關係的基礎就是基本法規定和憲

法規定。既然特區自治是基本法基礎上授權式自治，授權以外的事項由中央政府全面管治理所當然。所謂授權當然是明確授權，而如果授權範圍和內容出現爭議時，則必須依照《中華人民共和國憲法》規定、原則和精神作出解釋。既然中央的全面管治權是確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣的關鍵，加強中央政府全面管治是必然的選擇。

(二) 取消內地和港澳的“邊境”是中央全面管治權範圍職責

筆者將“邊境”加引號是為了強調此“邊境”不是真的邊境。而是所謂的內地和港澳兩個特區間行政管轄界限。也可以被認為是一國內不同法域間的執法“邊境”。筆者認為調整、弱化、改變，且最終取消內地和港澳之間的“邊境”是中央政府全面管治權範圍事務。同時，筆者認為弱化並最終取消內地與港澳的“邊境”管制是“一國兩制”成功的關鍵。

“一國兩制”是一種比較成功的制度創新，解決了港澳回歸中國主權時不同政治制度間的平穩過渡。但“一國兩制”也創造了一些前所未有的國內法和國際法矛盾。就國內法而言，內地和港澳間沒有自由的人員流動。內地人去港澳需要特別許可(類似簽證要求)，而很多國家的外國人則可以根據不同安排自由出入港澳，即不需要簽證。連台灣居民到港澳都比內地居民容易。再者內地居民到港澳兩個特區還需要分別獲得許可，且各類繁瑣限制很多，不利於交流。之前聽說過某航班拒絕持中國護照、但不能出示赴港澳許可的乘客登機飛港澳的事件。筆者自己也聽學生抱怨，從美國飛回中國，本來經香港近也經濟，但航空公司因為該學生沒有香港簽證而拒絕賣票。他不得不飛北京轉機。這些都是其他國家遊客很難理解的怪象。在這種環境下，香港就有人反對高鐵的一地兩檢，理由就是侵犯香港甚麼權利。香港不是國家、也不應當是國中之國，為甚麼一定要堅持與大陸的“邊境”或者甚麼執法界限呢？所以，有中國人問：港澳不是中國領土的部分嗎？就國際法而言，合法入境到香港或澳門的外國人必須獲得另外許可/簽證方能進入內地。外國人也會問：香港和澳門不是已經回歸中國了嗎？同樣，在國際法領域，很多中國加入的多邊和雙邊條約不自動適用港澳。在國際上造成不少法律層面的困惑。這些困惑和矛盾都與內地和港澳之間的“邊境”有關。“一國兩制”下的港澳不應當是國中之國。

粵港澳大灣區是城市間的合作。任何形式的合作都需要人流和物流的自由化。歐盟就是建立在貨物、服務、資本和人員流動四大自由基礎之上。除英國外，歐盟有 27 個國家。歐盟能實現的自由，為甚麼“一國兩制”內不能實現呢？

珠港澳大橋堪稱世界新奇迹之一。但沒有通關便利和人員、貨物自由流動。三地車輛一般不許過橋，而人員過橋需要通關和換乘不同交通工具等等限制。大橋在直綫距離方面節省的時間都會被“邊境”過關手續和各種通關、過橋限制和不便抵消。珠港澳大橋所具有的各種優勢和便利會大打折扣。又是“一國兩制”間的“邊境”惹的禍。既然粵港澳大灣區是城市間深度合作，深度合作沒有貨物、服務、資本和人員的自由流動都是空話。筆者無意將內地、港澳關係與歐盟國家間關係比較。但必須強調，歐盟二十幾個國家間能夠做到的四大自由，難道在一個國家內的城市之間不能實現嗎？

“一國兩制”建立了內地與港澳間 50 年關係的基礎。港澳原有“資本主義制度和生活方式”不變是建立在憲法和基本法基礎之上。港澳基本法及相關文件規定了兩個特區的行政區域範圍，但沒有規定內地和港澳之間必須設立“邊境”。《香港基本法》第 22 條第 4 款規定內地人去香港需要批准，其中持單程證到港定居人數由中央政府徵求香港特區政府意見後確定。《澳門基本法》第 22 條也作了

類似規定。但這些規定是以存在“邊境”控制為前提，即配合“邊境”控制的措施，而不是內地和香港之間必須存在“邊境”的法律依據。由此看，如何控制內地與港澳的行政“邊境”完全是中央管治權範圍之內的事情。取消或者弱化或者變更“邊境”管治模式與維持兩個特區的行政區域範圍無關。也與保持原有制度和生活方式無關。內地各級政府都有行政管轄區域，但內地各區域間沒有“邊境”控制。歐盟各國都是主權國家，但歐盟國家間也沒有傳統意義上的“邊境”控制。魁北克是加拿大的法語區，適用大陸法，加拿大其他州適用普通法。但魁北克與加拿大其他州之間沒有“邊境”控制。美國的路易斯安那州也是大陸法系，其他州是普通法體系，但也不存在“邊境”控制。由此看來，行使行政管轄權和執行不同法律的所謂法域都不需要“邊境”控制。因此，中國單一制國體內的“一國兩制”下的內地與港澳之間可以取消“邊境”控制。

當然，很多人認為內地與港澳間的“邊境”控制是香港和澳門地理環境的要求，因為港澳、特別是澳門，承受不了過多的人口壓力。筆者承認這種擔心在一定語境或者歷史時期有合理性，但認為這種擔心不足以成為建立國中之國的正當理由。筆者想起來以前內地發達城市與落後地區之間存在過類似問題。上海和廣州都是歷史上典型具有排外文化的城市，但現代化速度都使這些城市變成了包容的現代化城市。深圳建立特區之初，也有“關口”控制，但最終還是取消。內地一直靠戶口控制人口流動，但戶口制度沒有禁止人員流動，且很多城市已經開始向外來人口開放戶口，這些變化可以成為港澳開放的參考。試想，如果有特殊的就業要求，內地人在香港和澳門就業受到限制，他們就不會因就業來的港澳。而遊客則是港澳需要的經濟力量。全球都在討好中國遊客(包括內地和港澳遊客)，內地遊客到港澳不是對港澳經濟的促進嗎？換個角度，如果港澳對內地遊客不友好，他們知道後，為甚麼一定要來港澳呢？這就是市場經濟。所以，一切在塵埃落定後，都會回歸理性選擇。港澳向內地的全面開放需要認真研究，制定分期的行動方案，逐步進行，且不需要以對等方式與內地向港澳的全面開放同步。

筆者認為大灣區的自由化可以採取循序漸進方式進行。一地兩檢等類似安排都是進步。接着應當內地單向對港澳居民開放，即去內地不需要“過關”。港澳人流和車輛可以隨便進入大灣區城市。進港澳可以採取逐步開放方式。先允許大灣區居民隨便入港澳，逐步對很多城市開放。內地車輛來港澳可以進行必要限制。人流開放可以採取首次登記，以後自由通行方式。現有的電子設備，臉譜識別或者在旅行證件加識別碼等方式完全可以協助自動通關。最近見到許多中國臉譜識別技術世界領先的報道。¹⁹ 雖然外行很難判斷哪種技術更好，但中國的市場需求和大數據技術的運用，確實為實用型臉譜識別技術發展提供了空間和機遇。因此，利用現代科技推動通關便利是可行方案。試想共享單車成功關鍵之一是根據植入芯片知道單車在哪裏。如果身份證/回鄉證註冊後完全可以納入臉譜與身份遠程識別系統，邊檢和海關完全可以通過這些系統區別哪些人是註冊的，哪些人沒有註冊，包括哪些人有可能是水客，以此定向控制人流。至於物流，中國已經加入了《國際公路運輸公約》(即《TIR公約》)。此公約應當延伸至港澳。按照此公約，在加入公約國家間貨物運輸僅檢查關封完整和文件信息，不需要重新開箱檢驗。大大節省了通關時間。該公約延伸至港澳後，通過香港進入內地的陸運貨物將更加方便。有利於粵港澳大灣區物流合作。當然，為了有效地解決港澳自由港和內地對多數進口商品仍然徵收關稅的差別，必須研究一套可行物流控制方案。例如，可以考慮內地海關人員與港澳海關人員在港澳對外關口聯合執法，監控進口的貨物。聯合執法方式在國際海關實踐並非先例。美國在“911”以後就採取過派海關人員在境外聯合執法監控貨物的做法。這種做法的主要亮點是通過聯合執法確認的

出口美國貨物享有通關便利，否則貨物會在美國海關長時間等候檢查和清關。筆者不意將內地和港澳關係與國際關係比較，但希望強調，如果國際間為了解決通過便利允許聯合執法(所謂境外執法)，一國之內不同關稅區之間的聯合執法為甚麼不可能呢？這是一國框架之內，解決通關便利需求的實用安排。通過港澳海關對進口貨物的大數據監控，完全可以甄別香港消費的貨物和香港轉口的貨物，為監控通過港澳非法進入內地商品監控提供資料和依據。港澳人口有限，基本和常用消費品和數量一定能夠通過海關數據判斷。任何進出口公司的進口報關資料也顯示這個公司的業務範圍和正常交易活動模式。如果任何公司的港澳進口出現異常，這種公司及可能從事轉口貿易，當然可以成為重點監控對象。這些進出口數據，再加上智慧化城市無處不在的攝像頭和其他數據信息採集設備，為海關通過新技術監控和打擊逃避關稅行為提供了可能。因此，內地和港澳之間物流通關便利也是可能的。

全面弱化，以致最終取消“邊境”是建立實質性“一國”的基礎。現在內地的身份證在內地範圍內通用，包括購票便利。而港澳居民去內地需要使用“回鄉證”，內地居民來港澳需要使用“通行證”。這種身份證件造成了內地居民在港澳的特殊地位，也造成了港澳居民在內地的特殊地位。筆者認為應當逐步可行地向內地居民全面開放港澳人員自由流動。先以港澳居民在內地為例。他們好像在一些方面享有高於內地居民的待遇，可以戲稱為“超國民待遇”，但同時在另一方面又受到“低國民待遇”。超國民待遇體現在投資法律等方面，而低國民待遇則體現在就業、參軍和自由通行(例如，西藏行)等的限制。如果都是中國公民或者居民，為甚麼有這些不同待遇呢？這種差別與長期形成的“邊境”思維有淵源。這種國人身份認同的差異，當然不利於真正的一國認同，當然不利於“一國兩制”。

內地與港澳之間所謂“邊境”的存在製造了一種人為的隔閡/隔離感。這種隔離方式，以及特殊旅行證件和簽註/許可的要求不利於一國的心理認同。潛意識地製造了部分港澳居民認為港澳是國中之國，內地和港澳關係是準國際關係的錯覺。特別是在港澳地區，為部分鼓吹“港獨”、“澳獨”，刻意製造“一國兩制”離心力群體提供了依據和所謂“抗爭”的機會，為他們誤導港澳年輕一代提供了基礎。當然，中國內地過去的實踐中一直將港澳台關係作為一種準“國際”關係處理。這種現象也反映了內地本身對內地和港澳“邊境”，作為一種歷史遺留制度的理性認知和理解的滯後。但這種處理方式如果繼續保留在“一國兩制”框架下的話，將在港澳台和內地青年人中不斷滋生錯誤認同。九零後出生的人不充分瞭解內地與港澳台關係歷史。加之部分人刻意扭曲歷史，選擇性提供信息的話，例如，香港中小學通識教育之爭，這些年輕的一代確實會產生國中之國或者不是中國人的錯誤認同。這樣的心理錯覺不利於“一國兩制”的健康發展。且會不斷擴大一國之內的全面隔閡。

弱化和逐步取消“一國兩制”間的“邊境”控制符合憲法和基本法，有利於加強中央政府的全面管治，有利於粵港澳大灣區城市合作。取消國內“邊境”不影響港澳繼續保持其原來的資本主義制度和生活方式。最終，內地和港澳間必須在中央的全面管治下，通過與內地城市的深度全面有機合作才能實現共贏的“一國兩制”。各種弱化“邊境”措施，以致最終取消內地與港澳間“邊境”管控不是港澳自行處理的行政事務範圍。基本法沒有對內地與港澳“邊境”作出任何直接規定。這種未盡事項的處理屬中央政府全面管治權範圍。當然，全面弱化、取消和開放內地與港澳“邊境”的各種影響和解決方案需要認真和客觀地研究。為了促進“一國兩制”的健康發展，加強中央的全面管治權，內地和港澳之間的“邊境”開放是發展的必然方向，否則一國只是空談。

四、結論

在港澳，對中央的全面管治權有反對聲音²⁰，也有支持聲音。²¹ 筆者前面已經論證了中央全面管治權的法理基礎來自憲法和基本法。也強調了中央全面管治權是基本法授權港澳高度自治權後的必然結果。至於為甚麼全面管治權是在港澳回歸後十幾年以後才正式提出？筆者不認為有任何法理層面的問題。既然憲法和基本法最初設計已經建立了中央的全面管治權，那麼如何行使、何時行使，以及行使到何種程度完全是中央政府自己裁量範圍問題。中央政府原來沒有加強全面管治權是其自己的決定，也反映了中央政府在處理“一國兩制”政策方面的一個摸索、發展和完善過程。根據港澳實際情況，中央政府決定加強全面管治權是其職責和權力範圍的決定，是對港澳存在的許多不利於“一國兩制”健康發展現象的對策。

50年不變的涵義是甚麼？資本主義制度區別於內地的社會主義制度。生活方式則指回歸前所有決定和影響港澳特有生活方式的制度、法律和習慣等的總和。但這種不變都是相對的。都必須符合基本法規定。基本法設立的港澳行政、立法和司法體系都是回歸前沒有的。但這種改變沒有被認為影響了原有的資本主義制度。就邏輯而言，原有的資本主義制度是指基本法所定義、描述和允許的資本主義制度。就生活方式而言，港澳居民回歸後的參政權利大大多於/高於回歸前的制度(當然必須承認香港過去20年間有貧富差距增加的現象)，沒人認為這種提高和擴大改變了原有的生活方式。就經濟而言，港澳經濟回歸後都取得較大發展，特別是澳門回歸後的人均GDP由1999年人均約澳門幣12萬元增長為2016年人均約澳門幣55萬元。²² 2016年的數據已經遠遠地低於2014年的人均約澳門幣71萬元。²³ 這種經濟的巨大變化當然影響了港澳生活方式。但是，沒有人要求保留低人均GDP的生活方式。因此，基本法所規定的原有資本主義制度和生活方式不變必須放在基本法的框架下，按照有利於“一國兩制”長遠健康發展的角度作出善意解釋。由此可見，基本法所說的50年不變也是一個相對的，受具體語境限定的概念。

與加強中央全面管治權和完善“一國兩制”密切相關的一個問題是港澳去殖民化問題。香港原為英國的“殖民地”，澳門是葡萄牙的“殖民地”。雖然，殖民地概念是甚麼以及香港和澳門是否為“殖民”地存在爭議。例如，聯合國非殖民化委員會曾經將香港和澳門列入殖民地名單。由於這個委員會定期檢討殖民地非殖民化，即獨立問題，中華人民共和國恢復聯合國合法地位後就要求將港澳從委員會名單中除名，以確保中國對港澳的主權。當時中國是這樣定義殖民地概念的：“殖民地是遭受外國統治管轄而喪失主權的國家，香港、澳門是歷史上遺留下來的帝國主義國家強加於中國的一系列不平等條約的結果。香港和澳門是英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬中國主權範圍內的問題，根本不屬通常的所謂‘殖民地’範疇。中國政府主張，在條件成熟時，用適當的方式和平解決香港、澳門問題……聯合國無權討論這一問題。”²⁴

顯然，中國強調只有喪失主權的國家才能成為“殖民地”，才會導致所謂非殖民化問題。這個殖民地定義顯然是為了將港澳從委員會名單除名，從而杜絕港澳在委員會名單上通過非殖民化方式成為獨立“國家”的可能。這樣的立場符合中國的利益。同時，從法理上將殖民地前提設立為主權國家也有合理性。但是，從學者角度看，聯合國非殖民化委員會將港澳列入其觀察範圍也顯示了這個委員會對於所謂“殖民地”的不同解讀。這種概念的技術差別不是本論文討論的對象。需要指出的是，香港和澳門不在聯合國非殖民化委員會觀察名單上，不等於香港和澳門沒有成為英國和葡萄牙殖民地。這

是一個歷史解讀問題。《中華人民共和國憲法》前言指出：“一八四零年以後，封建的中國逐漸變成半殖民地、半封建的國家。”這一段指的就是鴉片戰爭後英國強迫清政府割讓香港的歷史，同時也包括1887年葡萄牙政府強迫清政府簽署的，以永駐管理澳門為目的的所謂《里斯本議定書》或者《中葡里斯本草約》。筆者無意爭論憲法的所謂“半殖民地”的概念是甚麼。但筆者相信憲法所說的“半殖民地、半封建國家”是說中國歷史上曾經出現過部分地區被外國佔領/割讓、從而出現過殖民地和封建制度並存的現象。因此，暫不論英國對香港地區割讓和租借的差別，也不詳細討論葡萄牙先是企圖永久佔領和管理澳門、但後來在1974年革命後的憲法主動承認澳門是中國領土的事實，香港和澳門在中國歷史上曾經作為英國和葡萄牙“殖民地”存在是一個歷史事實。這種“殖民地”或者“殖民史”事實，與港澳是否應當被視為聯合國非殖民化委員會所關注的“殖民地”是不同語境和層面的問題。因而，筆者認為港澳回歸後沒有真正處理和面對去殖民化是一個現在需要面對的問題。

雖然港澳回歸時對於部分明顯帶有殖民色彩的政府機構的名稱、標誌和警員服裝等做了部分修改，但港澳特區回歸後並沒有真正提出過去殖民化問題。去殖民化的一個重要內容就是剔除帶有殖民色彩的文化傳統。忽視了去殖民化的原因可能來自兩個方面，第一，基本法承諾原有的資本主義制度和生活方式不變，因此，哪些是應當取消的殖民色彩因素、哪些是應當保留的制度和生活方式需要真正討論和分析。而港澳都沒有對此做過全面研究和分析。第二，中國在聯合國採取的香港和澳門不是“殖民地”的官方立場從何種程度上影響了中央政府決定是否將去殖民化作為一個問題處理不得而知。結果就是，港澳特區很多人不熟悉香港和澳門被殖民的歷史，也不知道如何區分哪些是按照基本法保留的制度和生活方式，而哪些是與中國主權和一國理念衝突、矛盾和不協調的殖民化因素。過去幾年出現的部分港人頻頻向英國政府和立法會告狀，或者主張按照過去不平等條約尋求英國保護就是香港回歸後沒有認真處理去殖民化問題的結果之一。很多青年人不懂得港澳歷史，不懂得英國和葡萄牙強佔和割讓港澳的殖民史和讓中華民族屈辱史。缺乏了合理的去殖民化措施，導致許多年輕人政治和文化認知錯誤，由此反映在對一國概念的排斥和誤解。其他小的與殖民化相關的問題包括，香港各法學院至今不能推行法學教育的雙語化，而將用中文學習法律視為例外。這是直接違反《香港基本法》第9條的。澳門雖然可以使用雙語學習法律，但澳門法庭經常出現當事人和法官都是中國人，而雙方代理律師卻是葡萄牙人，從而庭審效率和效果由於翻譯耗時很差。如果當事人熟悉葡萄牙語，這種現象可以理解。如果不懂葡萄牙語，當事人和律師的溝通當然有語言障礙。為甚麼會這樣，原因需要反思。再者，澳門的英文是“Macao”，葡萄牙語是“Macau”。雖然葡萄牙語也是澳門特區官方語言，為甚麼在將中文翻譯成英文時，很多官方和非官方文件和場合都使用“Macau”，而不是“Macao”呢？這是一種文化現象嗎？同樣，為甚麼還有人經常將澳門幣稱為“葡幣”呢？這也是文化現象嗎？這種潛移默化的現象是如何影響“一國兩制”認同和祖國認同需要認真研究。因此，筆者認為中央的全面管治權也需要全面關注在港澳特區按照“一國兩制”原則處理全面去殖民化問題。

註釋：

¹ 習近平：《在中共十九大的報告》，載於《人民日報》（海外版），2017年10月19日，第03-05版。

- 2 同上註。
- 3 見國務院新聞辦公室：《“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，第二部分“二、特別行政區制度在香港的確立”。
- 4 同上註。
- 5 同上註，第五部分“五、全面準確理解和貫徹‘一國兩制’方針政策”。
- 6 李後：《回歸的歷程》，香港：三聯書店(香港)有限公司，1997年，第149頁。
- 7 《梁振英：香港所有權力源於中央，非由香港交權力予中央》，載於央視網：<http://m.news.cctv.com/2017/11/06/ARTI4q5eOVs1RwYSzkdwlHI171106.shtml>。
- 8 見《中華人民共和國憲法》前言。
- 9 見《香港基本法》第1條和《澳門基本法》第1條。
- 10 莫紀宏：《憲法學原理》，北京：中國社會科學出版社，2008年，第437頁。
- 11 童之偉：《憲法的適用應依循憲法本身規定的路徑》，載於《中國法學》，2008年第6期，第22-48頁。
- 12 這類報道很多。成為香港反對派的主要抓手之一。例如，2010年香港就有人接口廣東推廣普通話損害了“方言母語”鬧事。見《方言母語，粵禁聲粵響亮》，載於大紀元網站：<http://www.epochtimes.com/b5/10/9/25/n3035542.htm>。
- 13 見《香港基本法》第9條和《澳門基本法》第9條。
- 14 見《辭海》，上海：上海辭書出版社，1989年。
- 15 孫宏開、胡增益、黃行主編：《中國的語言》，北京：商務印書館，2007年，第10頁。
- 16 同註14。
- 17 見“香港立法局”詞條，載於維基百科網站：<https://zh.wikipedia.org/wiki/>。
- 18 見“澳門立法會(澳葡時期)”詞條，載於維基百科：<https://zh.wikipedia.org/wiki/>。
- 19 《平安人臉識別技術世界第一：精度排名勝騰訊，運用逾百種場景》，載於金融一帳通網站：<http://www.jryzt.com/news/20170515/1018.html>。
- 20 劉夢熊：《全面管治權提法有違一國兩制初衷》，載於《明報》，2017年11月6日。
- 21 李梓敬：《中央對港擁全面管治權，勿忘初衷》，載於《明報》，2017年10月25日。
- 22 數據來源於澳門統計暨普查局網站：<http://www.dsec.gov.mo/>。
- 23 同上註。
- 24 吳志菲：《聯合國將香港澳門從殖民地名單中刪除——外交家凌青見證新中國外交事業發展》，載於《北京晚報》，2010年11月4日，載於中國共產黨新聞網：<http://dangshi.people.com.cn/GB/13133302.html>。