

對中央全面管治權的認識偏差及其矯正對策

冷鐵勛*

習近平總書記代表中國共產黨第十八屆中央委員會向十九大作的報告，在回顧港澳工作取得新進展時，強調了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；在闡述新時代中國特色社會主義思想的內涵時，將堅持“一國兩制”作為基本方略之一，明確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。對此，有些人認為報告突出了中央對特別行政區的全面管治權，意味着中央會收緊對香港的相關政策，這實際上是對中央全面管治權的一種模糊認識甚至片面理解。報告強調中央全面管治權，主要目的是糾偏，而不是收緊，用意是糾正坊間一些不正確的說法。中央對港澳實行“一國兩制”的方針不會變、不動搖。中央對香港、澳門特別行政區的全面管治權這一提法，早在 2014 年 6 月公佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中就已正式提出，十九大報告強調中央對特別行政區的全面管治權，正是對以往社會上存在的有關中央全面管治權的認識偏差的有力回應。鑒此，正視各種對中央全面管治權的認識偏差並加以矯正，事關“一國兩制”方針的全面準確理解貫徹，事關“一國兩制”實踐不變形、不走樣，對於確保“一國兩制”事業始終沿着正確的軌道行穩致遠有着重大的現實意義。

一、對中央全面管治權認識偏差的表現形式

香港、澳門回歸後，作為對香港、澳門恢復行使主權的應有之義，中央對特別行政區恢復行使管治權，中央對特別行政區享有並行使權力，本是非常自然的事情。然而，在港澳地區尤其是香港地區，還是有一些人沒有完全適應回歸這一重大歷史轉折，就中央對特別行政區享有並行使的權力不能正確對待。特別是 2014 年 6 月國務院新聞辦公室發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書正式提出中央對特別行政區的全面管治權這一表述後，香港社會還引發了一些議論，其中有的言論便屬於對中央全面管治權的認識偏差。實踐中，對中央全面管治權的認識偏差，表現形式多種多種，概括起來，主要有以下幾種情形：

(一) 矮化中央權力

香港、澳門回歸後，作為特別行政區，經全國人民代表大會授權，並經基本法規定，享有高度自治權。有些人便將香港、澳門視為獨立或半獨立的政治實體，甚至有的更以國家形態來看待香港、澳

* 澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授

門地區，有意或無意中將特別行政區的高度自治權與中央的權力平行對待，這實際上是將中央對特別行政區的權力與特別行政區的高度自治權放在了同一個層次上，其實質是矮化了中央的權力。正是在這種認識偏差的影響下，有些人動不動就拿特別行政區的高度自治權來對抗中央的權力。最典型的例子就是，每當全國人大常委會對《香港基本法》進行解釋時，香港總有一些人認為是損害香港的高度自治，甚至有人危言聳聽地認為香港的高度自治已死。事實上根本就不是這樣，後來事情的發展也證明根本就不是這樣，香港的高度自治依然有充分的保障，在這種高度自治之下，香港依然保持了繼續穩定發展的態勢。那為甚麼有人不顧事實熱衷於散播這些不實言論呢？究其原因，就是這些人從內心裏矮化中央的全面管治權，將中央全面管治權與特區高度自治權視為兩種平行的權力，這是對中央全面管治權認識上的重大偏差。特別是香港社會有些人常常以普通法制下法律解釋由法院負責為由，排斥全國人大常委會解釋基本法的權力，這實際上不僅是矮化中央權力的問題了，而是要不要遵守憲法和基本法的問題了。因為根據《中華人民共和國憲法》規定，全國人大常委會享有解釋法律的職權，其中就包括了解釋由全國人大制定的《香港基本法》、《澳門基本法》在內的權限。對此，《香港基本法》和《澳門基本法》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，由全國人大常委會授權特別行政區法院在審理案件時依法解釋基本法，但這絕不意味着全國人大常委會對基本法的解釋權就不存在了。恰恰相反，全國人大常委會對基本法的解釋權是法定權力，從根本上說是憲法賦予它的職權，它也是特別行政區法院享有基本法解釋權的前提和基礎，人們不能離開這個前提和基礎去談特別行政區法院對基本法的解釋權。

中央對特別行政區的全面管治權，是基於國家對香港、澳門恢復行使主權的一種治權。中央全面管治權是國家層面上的權力，是國家事務管理權，它是國家主權在對內事務上的體現，是國家對完全處於國家主權之下的領域進行管轄和治理的權力，它實際上是主權國家對其所屬領域行使主權而產生的一種權力。中央全面管治權通常由中央國家機關代表國家來行使。根據憲法和基本法的規定，中央直接行使對特別行政區管治權的權力主體包括全國人民代表大會及其常務委員會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會。¹ 而特別行政區的高度自治權則是一種地方層面上的權力，是地方事務管理權。作為地方事務管理權，特別行政區的高度自治權僅涉及特別行政區的地方性事務，而不能涉及主權性事務，例如，不能涉及外交和國防等國家行為這些主權性事務。有關外交、國防等國家行為這些主權性事務，屬中央直接行使的全面管治權範疇，而不在特別行政區享有的高度自治權範疇。鑒此，中央全面管治權和特區高度自治權這兩種權力不是在同一個層面上的，在中國的權力體系中所處的地位不同。就兩者的位階而言，中央全面管治權是上位權，而特別行政區高度自治權是下位權。掌握上位權的主體可以監督下位權的行使，但享有下位權的主體不能以下位權去對抗上位權。

（二）弱化中央權力

中央對特別行政區的管治權是全面的，這是由主權的最高性所決定的。主權的最高性，意味着一個國家對本國範圍內的一切事務具有最高統治權。主權的最高性決定了各國可以通過立法、司法、行政，通過經濟、政治、文化乃至軍事手段實行國內政治統治，不受外來力量的限制或干涉。而且，國家基於主權的最高性而對國內實行的統治具有全面性，不僅包括國家對它領土範疇內的一切人(享有外交豁免權的除外)和事物以及領土外的本國人實行管轄的權力，而且還包括以何種方式進行管轄和治理，即通常所說的“管治”。具體到對香港、澳門的管治來說，中國政府對香港、澳門恢復行使主

權後，國家對香港、澳門的管治權理所當然地是一種全面管治權，這是中國對香港、澳門恢復行使主權的應有之義，它表明中國政府完全是根據自己國家的管理體制，結合香港、澳門的實際情況，來決定管理香港、澳門的方式，以保持香港、澳門的繁榮穩定，並保障和促進香港、澳門在國家發展中的重要地位和作用。雖然香港、澳門特別行政區實行“一國兩制”方針，中央對特別行政區全面管治權的行使有其特殊性，這集中體現為中央政權機構直接行使一部分權力外，一部分權力由全國人民代表大會授予香港、澳門特別行政區依照基本法的規定行使，這就是通常所說的高度自治權，對特別行政區的高度自治權，中央依法具有監督的權力，然而，不管如何特殊，作為處於國家完全主權之下的地方行政區域，香港特別行政區、澳門特別行政區接受國家的全面管治，是“一國兩制”的應有之義，與香港特別行政區、澳門特別行政區的法律地位也是一致的。

長期以來，香港社會有些人，甚至不少法律界人士的概念中，認為中央對特別行政區的權力，僅限於國防和外交，試圖從範圍和內容上來弱化中央的權力。事實上，中央對特別行政區的權力還包括其他方面，如對基本法的解釋權、修改權；對特區政府行政長官和主要官員的任命權；對特區政制發展的主導權、決定權；對特區立法權行使的事後監督權等。中央對特別行政區的權力，在基本法的規定中都是明白無誤、清清楚楚的，怎麼能說中央對特別行政區的權力僅限於外交和國防呢？《香港基本法》和《澳門基本法》在各自的第19條都明確規定，特別行政區法院對國防、外交等國家行為無管轄權，其中的“等”字，實際上就表明了中央對特別行政區的權力不僅限於國防及外交，還有其他方面的權力，中央行使國防、外交以外方面的權力而形成的國家行為，特別行政區法院同樣不具有管轄權。中央對特別行政區的權力，不是一般意義上的權力，是憲制性權力，是基於對香港、澳門恢復行使主權而形成的。主權的最高性決定了中央對特別行政區的管治權具有完全性。因此，將中央對特別行政區的各種憲制性權力概括成為全面管治權，是最準確和最恰當的，非常有助於澄清社會上有關中央權力的模糊認識和片面理解，進而有利於全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針，確保“一國兩制”在香港的實踐不變形、不走樣。

(三) 虛化中央權力

《香港基本法》和《澳門基本法》的一項重要內容就是規定中央和特別行政區的關係，其核心和本質是權力關係。² 為此，《香港基本法》和《澳門基本法》具體規定了中央對特別行政區行使哪些權力，特別行政區被授予哪些權力，中央對特別行政區被授予行使的權力如何進行監督。只要把中央和特別行政區的權力關係搞清楚，中央和特別行政區的一般關係也就容易處理了。對於基本法規定的中央的權力，特別行政區要給予應有的尊重和切實的維護，特別行政區無論是在進行自身的制度建設，還是履行基本法規定的責任時，涉及中央管理的事務和中央與特別行政區關係的事務，要依法向中央報告，需要批准的要報中央批准，需要備案的報中央備案。³ 只有這樣，才能充分發揮基本法規定的制度體制功效，正確處理中央與特別行政區的關係，維護並促進中央與特別行政區關係朝良好健康方向發展。

然而，港澳地區總是有些人置基本法的規定於不顧，將基本法規定的中央的權力予以虛化，試圖架空中央的權力，讓中央的權力徒有虛名。例如，對於中央任命行政長官的權力，有人認為只是禮儀性質的，只要是經選舉產生的行政長官人選，中央人民政府只是在程序上履行任命手續，不存在否決的情形。這種理解便是對中央權力虛化的具體體現。以《澳門基本法》為例，其附件一第1條規定，

行政長官的產生分成兩個緊密相銜接的步驟：首先是在當地由行政長官選舉委員會選舉產生；然後再由中央人民政府任命。兩個步驟缺一不可，且先後順序不可倒置。既不能不由選舉委員會在當地選舉產生而直接由中央人民政府去任命某一人士擔任行政長官，也不能僅由選舉委員會選舉產生而不經中央人民政府任命。而且，中央人民政府的任命不是虛的，而是實質性的。由中央人民政府任命，不意味着由選舉委員會選舉產生的人，中央人民政府就必須照單全收，必須要任命，中央人民政府也可以不任命。是否任命，中央人民政府還得根據選舉的合法性以及澳門各界人士的意見，還有基本法對行政長官的要求等，視具體情況而定。如果經選舉產生的行政長官人選不符合基本法的相關要求，例如不效忠中華人民共和國或者澳門特別行政區、不擁護基本法等，那中央人民政府當然可以不任命這樣的人擔任行政長官。總之，對經選舉委員會選舉產生的行政長官人選，中央人民政府既不會輕易否決而不予任命，也不會不根據自己的判斷就直接任命。中央人民政府對行政長官的任命權是實實在在的，不是例行公事式的。這既是基本法的直接法律要求，更是體現國家主權的必然要求。

正因為經選舉委員會選舉產生的行政長官人選，並非自然而然地就成為行政長官，要成為行政長官，他還必須要經中央人民政府任命這一必經的法律程序，因此，在法律上來說，選舉委員會選舉產生的行政長官人選，只能稱做行政長官候任人。他必須等候中央人民政府來履行任命的法律手續，只有經中央人民政府頒發委任狀加以正式任命，他才是依法產生的行政長官，才可以正式宣誓就任行政長官。選舉委員會選舉產生的行政長官人選在等候中央人民政府任命之前，處於候任狀態，而且這個候任是等候任命，並非等候就任，因此，將選舉委員會選舉產生的行政長官人選稱之為行政長官候任人非常貼切，也非常符合基本法關於行政長官產生辦法的規定。

(四) 污名化中央權力

依據國家憲法設立的香港和澳門特別行政區，都是國家不可離的部分，都是直轄於中央人民政府的地方行政區域。基於主權與治權的不可分割性，國家對香港和澳門恢復行使主權的實質就是恢復行使管治權。香港和澳門特別行政區從成立之日起，就處於國家的完全主權之下，由代表國家的中央人民政府即國務院對特別行政區行使全面管治權。香港和澳門回歸以來，“一國兩制”實踐取得舉世公認的成功，其中重要的一條經驗就是中央牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對特別行政區的全面管治權，特別行政區也自覺配合落實中央全面管治權。關於這一點，在澳門特別行政區體現得更鮮明，不僅澳門特區公權力機關即特區政府堅決維護中央依法享有的權力，對中央負責管轄的事務予以密切配合，嚴格依照基本法和法律規定的權限行使行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，廣大居民也尊重、認同和維護中央全面管治權，結果是特別行政區的高度自治權也獲得了充分保障，特別行政區的行政主導體制也順利有效運作。對此，國家主席習近平 2014 年 12 月在慶祝澳門回歸祖國 15 週年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話中給予了高度肯定，明確表示憲法和基本法規定的澳門特別行政區憲制秩序得到尊重和維護，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。⁴

然而，實踐中，總是有少數人出於自身的目的，對中央的權力採取污名化手段進行抵制甚至攻擊。這其中以香港社會有些人抵制並攻擊全國人大常委會解釋基本法的情形最為突出。香港回歸以來，全國人大常委會先後五次對《香港基本法》的有關係文作出過解釋，所針對的都是已經引發社會爭議、確需通過對基本法解釋加以明確的重大現實問題。全國人大常委會依照《中華人民共和國憲法》和《香

港基本法》的規定，遵循全國人大常委會的議事規則，對《香港基本法》的有關條文作出解釋，這本是正確貫徹落實基本法以維護香港法治的正常做法，卻被香港一些人特別是法律界的一些以“權威人士”自居的人歪曲甚至詆毀為“破壞香港法治”。究其原因，很重要的一條就是這些人無視中央人民政府對香港恢復行使主權所引發的香港憲政秩序的根本改變，無視《香港基本法》所規定的中央對香港特別行政區直接享有的憲制權力。香港回歸後，中央對香港特別行政區依法享有全面管治權，這是中國對香港享有主權並恢復行使主權的應有之義。與此相適應，依據《中華人民共和國憲法》制定的《香港基本法》明確規定了中央對香港特別行政區所享有的憲制性權力，其中就包括了全國人大常委會擁有對《香港基本法》的解釋權。全國人大常委會依法對《香港基本法》進行解釋，既是在行使憲制權力，也是在履行憲制責任，它本身就構成了香港法治的重要組成部分，是維護香港法治的重要舉措。實踐證明，全國人大常委會的每一次釋法，不僅幫助香港社會各界人士清晰了基本法有關條文的法律含義，而且及時平息了香港社會因理解基本法相關條文的爭議所引發的社會動蕩，為香港的經濟社會發展創造了一個穩定的法律環境。

二、對中央全面管治權認識偏差的原因分析

香港、澳門回歸後，重新納入國家的治理體系。中央對包括特別行政區在內的任何地方行政區域擁有全面管治權，這在中國作為單一制的國家，應是基本的常識問題。然而，對這樣的常識問題，在港澳地區的一些人卻會發生認識偏差。究其原因，總的來看，是有些人沒有完全適應港澳回歸祖國這一重大歷史轉折，對“一國兩制”方針政策和基本法存有模糊認識和片面理解。中國對香港、澳門恢復行使主權，標誌着香港、澳門的憲制基礎和法律地位發生了根本性改變。作為國家根本大法的《中華人民共和國憲法》和根據憲法制定的《香港基本法》、《澳門基本法》，共同構成了香港特別行政區、澳門特別行政區政權架構、政治運作、社會治理體系的憲制基礎。“一國兩制”的實踐以及《香港基本法》、《澳門基本法》的實施，都是在這個大前提和框架下進行的，離開這個大前提和框架去討論“一國兩制”事業進程中出現的新情況、新問題，就很容易出現變形、走樣的情況。事實證明也確實如此。只要是嚴格按照憲法和基本法辦事，“一國兩制”實踐就會順暢並取得成功。相反，如果不尊重憲法和基本法，在憲法和基本法之外另搞一套，“一國兩制”實踐就會遇到波折，港澳居民的福祉就會受到影響。

實踐中，造成對中央全面管治權認識偏差的具體原因，主要有以下幾個方面：

(一) 對中國的國家結構形式存有模糊認識和片面理解

《香港基本法》和《澳門基本法》明確規定，特別行政區是直轄於中央人民政府的地方行政區域。基本法為甚麼要這樣規定呢？這就不得不說到中國的國家結構形式問題。中國自古以來就是一個單一制國家，現在的國家結構形式依然是單一制。這就表明，在中國，根據憲法產生的中央人民政府代表全國各族人民統一行使國家的管理權。出於管理國家的需要，全國劃分為不同的地方行政區域實行管理。這些行政區域，包括民族自治地方、特別行政區在內的行政區域都是地方行政區域。

港澳地區有些人沒有把握住中國單一制國家結構形式的深刻內涵，因而不能正確認識特別行政區

在國家中所處的法律地位，不能準確領會特別行政區不管如何實行高度自治但仍作為國家組成部分的地方性特徵，有意無意地將特別行政區作為一個獨立或半獨立的政治實體去看待。特別是在涉及港澳地區的政治體制發展時，有些人照搬其他國家的模式，就是這種思維方式的反映。實踐中，香港社會更有人公然宣揚甚麼“本土自決”、“香港獨立”等，就是不能正確認識中國的國家結構形式的集中反映，其實質就是企圖把香港變成一個獨立、半獨立的政治實體，企圖把香港從中國分裂出去，這從根本上有違中國的單一制國家結構形式和香港、澳門特別行政區的法律地位，既不符合中國的國家和民族根本利益，也不符合香港、澳門的整體和長遠利益，因而是要堅決予以抵制的。

(二) 對中央與特別行政區的權力關係存有模糊認識和片面理解

在中國單一制國家結構下，地方行政區域本身並不擁有所謂的固有權力，其權力均來源於中央的授權。中央授予地方甚麼權力，地方就擁有甚麼權力，中央授予地方多少權力，地方就有多少權力，不存在甚麼剩餘權力的問題，特區一切權力來源於中央，沒有授予地方的權力自然仍在中央。就特別行政區而言，特別行政區享有的高度自治權是全國人民代表大會通過基本法授予的，並非特別行政區作為地方行政區域所固有。基本法明確規定，全國人大授權特別行政區依照基本法的規定實行高度自治，因此，特別行政區高度自治權的範圍和內容均以基本法的規定為依據。從這個意義上說，基本法既是一部授權法，也是一部限權法。這與聯邦制有着根本的不同，在聯邦制國家中，先有各州或邦，這些州或邦出於共同的需要組成一個新的國家，各州或邦把部分權力讓渡並交給聯邦政府行使，剩餘權力仍然屬於各州或邦。⁵

有些人由於沒有把握好中國單一制的國家結構形式，對中央和特別行政區的權力關係的認識很容易滑入誤區。近年來，香港社會有些人鼓吹香港有所謂“固有權力”、“自主權力”，就是不能正確認識中央和特別行政區權力關係的體現，其要害就是不承認國家對香港恢復行使主權這一事實，否認中央對香港的管治權。

(三) 對特別行政區的高度自治存有模糊認識和片面理解

早在中英關於香港問題的談判期間，英方為了繼續維護其在香港的利益，曾提出過最大限度的自治等方案，這與中國政府對香港回歸後實行的包括高度自治在內的“一國兩制”方針政策是不符的。根據“一國兩制”的方針政策，中國先後制定了《香港基本法》和《澳門基本法》，明確確定全國人大授權香港特別行政區、澳門特別行政區依照基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。因此，香港和澳門特別行政區實行的高度自治是有限度的自治，這個限度就是基本法的規定。凡是基本法規定授予了特別行政區的權力，就屬於高度自治權的範圍，沒有授予特別行政區的權力，就不屬於高度自治權的範圍。特別行政區如果需要相關的權力，那也只能由全國人大、全國人大常委會或中央人民政府依法授予。對此，《香港基本法》和《澳門基本法》都作了明確規定。

實踐中，有些人將高度自治作不適當的擴大理解，認為香港和澳門回歸後，中央除國防和外交後，其他事務均屬特別行政區高度自治範圍內的事務，中央不能涉及，否則就是干預特別行政區的高度自治。這是對高度自治權的不正確理解。事實上，特別行政區的高度自治權是一種地方事務管理權，高度自治權來源於中央的授權，高度自治權之上還有中央的全面管治權。特別行政區實行高度自治，並

不意味着中央除國防、外交外，其他事務都放手不管。對此，鄧小平早就說過：“切不要以為香港的事情全由香港人來管，中央一點都不管，就萬事大吉了。這是不行的，這種想法不實際……如果中央把甚麼權力都放棄了，就可能會出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。”⁶ 這話雖是針對香港講的，但其精神同樣適用於澳門。例如，特別行政區的政制發展，其主導權和決定權在中央。特別行政區行政長官和立法會產生辦法如需修改，需由特別行政區行政長官向全國人大常委會作出報告，由全國人大常委會同意修改後，才能依照法定程序進行修改，這就是大家現在所熟知的政改“五步曲”。港澳地區有人便認為只有基本法規定的“三步曲”，並沒有由行政長官向全國人大常委會作出報告，並由全國人大常委會同意修改這兩個步驟，這便是沒有正確理解基本法關於高度自治的規定，因為單一制的國家結構決定了中國地方的政治體制決定權在中央，地方政治體制的改變，其決定權仍在中央，這並不完全屬於高度自治的範圍。

除上述三個方面外，還有其他方面的原因。例如，港澳地區曾比較長時期在外國管治下，生活在港澳地區的有些人對國家的歷史和發展進程缺乏瞭解，一些人的國家觀念還比較淡薄，特別對國家選擇中國特色社會主義這條發展道路不是很瞭解，甚至有誤解，對國家改革開放以來取得的成就也還缺乏足夠認識等，加之有內外政治勢力的活動及影響，使得他們對回歸所帶來的重大歷史變化並沒有完全適應，對包括中央全面管治權等在內的認識自然就容易發生偏差。

三、對中央全面管治權認識偏差的矯正對策

對港澳地區一些人就中央全面管治權認識上的偏差，我們應高度重視，並努力尋求有效的解決之道。因為對中央全面管治權的認識偏差如果得不到矯正的話，憲法和基本法規定的特別行政區的憲制秩序就很難得到維護，特別行政區的各項事業發展就會遇到挫折，“一國兩制”實踐就會遇到障礙，港澳居民的福祉最終也會受到波及。

(一) 依法行使中央權力的堅定性、精準性

對於憲法和基本法明確賦予中央的權力，既要敢於行使，又要善於行使。只要是中央依據憲法和基本法的明確規定而享有的權力，就要理直氣壯地行使，哪怕港澳地區尤其是香港地區，有些爭議也要積極去行使。例如，全國人大常委會對基本法的解釋權，既有憲法的規定依據，又有基本法的規定依據，但以前較多顧忌香港社會對人大釋法的爭議，行使解釋權時過於低調，甚至表明不到萬不得已不會去釋法，給人以只有被動釋法的感覺，而無主動釋法的積極選擇。其實，《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書說得很清楚，全國人大常委會依法行使基本法的解釋權，是維護“一國兩制”和法治的應有之義。既然如此，除應提請而釋法外，只要有需要，全國人大常委會就可積極主動地依法行使解釋權。久而久之，港澳地區尤其是香港社會都會慢慢接受並適應的。隨着時間的推移和釋法積極效果的顯現，現在香港社會對全國人大常委會的釋法有了越來越多的認同。當然，考慮到特別行政區的特殊情形，在釋法時努力做好相關說明和解釋的具體工作也是需要的，以確保釋法能起到好的效果。

在繼續完善與基本法實施相關的制度和機制時，其中的一項重要內容就是要着眼於香港和澳門的

長治久治，把基本法屬於中央的權力行使好，使中央和特別行政區的關係切實納入到法制化、規範化的軌道運行。這方面已有一些改進，如行政長官述職的制度安排，近年來出現了一些變化，行政長官述職時，中央領導人與行政長官的座位安排等有所調整。但這項制度安排在實踐有否還有完善的地方？例如，國家主席與國務院總理都會見到京述職的行政長官，那兩個會見都是述職安排還是只是國務院總理的會見是述職安排？述職的形式和內容有無法定要求？口頭述職還是書面述職？行政長官對中央人民政府負責，在落實上應就哪些具體事務負責，中央人民有何監督措施等。中央對行政長官的任命權是實質性的，如果對選舉產生的行政長官人選，中央人民政府不任命的話，應如何處理？對此，基本法並沒有明確規定。此外，全國人大常委會對特別行政區法律的備案審查制度，也存在一個具體的制度完善。例如，法律報備的格式、全國人大常委會的審查程序等，都有待規範化、透明化。還有，依照基本法的規定，中央可就基本法規定的事務向行政長官發出指令，至於哪些事務可發出指令、指令發出的具體程序及執行等如何，都還缺乏相應的具體制度規定。對於憲法和基本法賦予中央的權力，特別是對基本法已明確規定的中央的權力，要從制度上不斷完善以保障中央權力得到切實有效的行使，將寫在基本法上面的中央權力變成現實中的具體權力。

（二）加強包括保障中央全面管治權在內的“一國兩制”理論研究

任何實踐活動都離不開理論的指導，“一國兩制”實踐同樣如此。“一國兩制”事業是一項開創性事業，更是一個前所未有的嶄新課題。要確保“一國兩制”實踐沿着正確的軌道向前發展，就必須加強“一國兩制”的理論研究，為解決“一國兩制”實踐中遇到的新情況新問題提供理論指導。在推進“一國兩制”事業的進程中，要消除人們對中央全面管治權的認識偏差，保障中央全面管治權的有效行使，首先要加強中央全面管治權及其保障的理論研究，回應好中央全面管治權行使實踐中遇到的問題。

例如，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、具體一些，讓人們更容易理解。以往講的較多的是，在特別行政區制度下，在維護國家統一和領土完整的前提下，中央保留體現國家主權必不可少的權力，授權特別行政區高度自治的有效行使。當然，一方面要強調中央的全面管治權，另一方面也要強調特區有高度自治權。其中，全面管治權的字面表述，在港澳地區可能在理解上容易引發爭議。全面管治權如果僅從憲制意義，或者中國政府對港澳恢復行使主權的角度、或者港澳特別行政區作為中央直轄下的地方行政區域來理解，沒甚麼問題，但如果從權力的具體行使來講，則還有從理論上進一步闡述清楚的必要。因為全面管治權中的“全面”這兩個字，容易給人感覺甚麼都可以管，但事實上，特別行政區高度自治範圍內事務的管理，中央是授權特區去自行管理的。因此，全面管治權中的全面管治與高度自治權中的自行管理，兩者之間的關係如何界定清楚並使之協調，值得理論上進一步研究探討。此外，中央授權和監督下的高度自治，其中的監督應如何準確理解，也值得進一步在理論上闡述清楚。有的監督是已經體現在基本法的規定中，例如對特別行政區法律的事後立法監督，這個只要按照基本法的規定去完善執行就可以了。但有些基本法未作明確規定的。例如，有些純屬特別行政區高度自治範圍內的事務，中央的監督權如何體現？因此，講中央監督下的高度自治，還得從理論上梳理清楚，把有關的原理或法理講出來並講清楚。

(三) 普及並深化憲法和基本法的推廣工作

香港和澳門回歸後，憲法和基本法共同構成了特別行政區的憲制基礎，中央對特別行政區的全面管治權也是由憲法和基本法賦予的，因此，要正確認識中央全面管治權，並將其與特別行政區高度自治權有機結合起來，還必須要有憲法意識和基本法意識，正確理解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，要在特別行政區內普及並深化憲法和基本法的推廣工作，要通過多種形式，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別行政區內廣泛深入人心。

事實上，港澳地區有些人不能很好地尊重並維護基本法的權威、國家觀念淡薄、不尊重中央的權力，與這些人不能正確對待憲法在特別行政區的效力和適用、不能正確對待憲法和基本法的關係有着很大的關係。憲法作為國家的根本大法，在包括特別行政區在內的中華人民共和國領土範圍內具有最高的法律地位和效力，在特別行政區內當然適用。儘管香港、澳門特別行政區實行“一國兩制”方針政策，憲法在特別行政區的適用有其特殊性，即憲法中有關社會主義制度和政策的規定不在特別行政區內具體適用，但這不能成為憲法不在特別行政區具有效力和適用的理由。憲法條文的適用範圍可以有所不同，但憲法的效力是一個不容分割的整體，如果不承認憲法在特別行政區的整體效力，那就是對國家主權的否定，這與中國對香港、澳門恢復行使主權的要求是根本不符的。我們要正確理解並實施基本法，保障中央全面管治權的行使，就必須結合憲法的規定來理解基本法，並將基本法的內容放在憲法的框架內去審視。因為基本法是根據憲法來制定的，只有這樣才能全面準確地理解並貫徹好基本法。例如，雖然基本法規定全國人大常委會擁有基本法的解釋權，但全國人大常委會的這一職權，從根本上是來源於憲法的規定，憲法明確賦予全國人大常委會解釋法律的權限，其中便包括了解釋《香港基本法》和《澳門基本法》的權限。因此，如果不能從憲法的角度去看待全國人大常委會解釋基本法的權限，就容易陷入認識上的誤區。

除此之外，要矯正人們對中央全面管治權的認識偏差，還要做好愛國愛港愛澳教育等工作，壯大愛國港愛澳力量。實踐證明，牢固樹立國家觀念，是“一國兩制”實踐和基本法實施的核心要求，也是確保中央全面管治權正確行使的堅固社會基礎。因此，在港澳地區要穩步推進愛國愛港愛澳教育工作。特別要重視對港澳地區青少年的愛國愛港愛澳教育工作，要讓港澳地區的青少年更多瞭解港澳與國家的關係，瞭解國家的經歷怎樣影響港澳的前途、國家的發展如何帶動港澳的進步等，從而把港澳地區年輕一代培養造就成“一國兩制”方針的忠實維護者和積極踐行者，使愛國愛港愛澳傳統薪火相傳。

註釋：

- ¹ 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7頁。
- ² 王叔文主編：《香港特別行政區基本法導論》(修訂本)，北京：中共中央黨校出版社，1997年，第102頁。

- ³ 楊允中主編：《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻滙編》(增訂二版)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2015年，第258頁。
- ⁴ 同註3，第240頁。
- ⁵ 國務院發展研究中心港澳研究所編寫：《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，2009年，第35頁。
- ⁶ 見《鄧小平文選》(第三卷)，北京：人民出版社，1993年，第221頁。