

響。立憲主義「是特定社會根據自身設定的經驗產物，堅持單一方式對其界定或實施，而排除其他可能性，既不合理也不可取」。⁵⁰ 真正形成亞洲特點的立憲主義，不僅需要吸收西方立憲主義的精髓，而且還要堅守東方古老文明的智慧。亞洲立憲主義必須建立在自己的歷史傳統和文化特點上，才能獲得豐厚的滋養土壤。「一國兩制」在這個意義上，為亞洲立憲主義提供了一個好的例子。



第二章 豐富和發展「一國兩制」 理論

50 [美] 阿卜杜拉·艾哈邁德·安納依姆：《伊斯蘭與比較視野下的宗教、國家與憲政主義》，曹晶晶譯，載《中西法律傳統》（第12卷），中國政法大學出版社，2016年。

一、「一國兩制」的時代變遷

「一國兩制」是中國政府在 1980 年代初提出的解決國家統一問題的戰略構想，並以此方針成功解決了香港問題和澳門問題。鄧小平曾指出，「總的來說，『一國兩制』是個新事物，有很多我們預料不到的事情」。¹ 在一個國家之內，社會主義與資本主義同時存在，本身就蘊含著某種結構性矛盾。尤其是隨著回歸二十多年來港澳與內地越來越緊密的交流與合作，既提出了「一國兩制」和基本法在實施過程中諸多新問題和新情況，也為「一國兩制」未來發展提供了新的可能性和時代空間。這就客觀上要求我們進一步完善基本法實施的制度和機制，對「一國兩制」理論進行更深層次的探討，在新的時代背景下進一步豐富和發展「一國兩制」理論。

「一國兩制」提出時我國正處於一個意識形態嚴重對立的時代，對社會主義與資本主義缺乏全面認識和正確理解。從 1957 年下半年開始到中共十一屆三中全會以前，我國在「什麼是社會主義」及「如何建設社會主義」的問題上完全照搬蘇聯的斯



大林 (Stalin, 1878-1953) 模式。² 主要表現有：(1) 將社會主義與公有制、資本主義與私有制，不加區別地劃上等號，認為社會主義就是公有制，資本主義就是私有制。越公就越是社會主義，越私就越是資本主義；(2) 將社會主義與計劃經濟、資本主義與市場經濟，不加區別地劃上等號，認為社會主義就是計劃經濟，資本主義就是市場經濟；(3) 將西方的人權、法治等概念簡單地視為是資產階級為維護自己統治而用來欺騙人民的虛偽概念。這種機械僵化的理解，使得社會主義與資本主義處於一種非此即彼的根本對立關係，以至於當時做什麼事情都要問一下「姓社姓資」。香港基本法、澳門基本法在序言和總則裏都明確規定，特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變。

當時的中國，國民經濟發展緩慢，主要比例關係長期失調，經濟管理體制嚴重僵化。人民生活水準基本上沒有提高，反而在某些方面甚至下降。中國不僅沒有縮小與發達國家的差距，反而是拉大了差距。內地的貧窮與港澳的富裕，內地的落後與港澳的開放，構成鮮明對比。現在，經過四十年的改革開

2 《中國社會主義建設》，高等學校馬克思主義理論課通用教材（1993 年修訂本），遼寧人民出版社，1995 年，第 5 頁；黃宗良、林動健主編：《冷戰後的世界社會主義運動》，北京大學出版社，2003 年，第 8-18 頁。有關斯大林模式的特徵，可參見黃宗良、孔寒冰：《社會主義與資本主義的關係：理論、歷史和評價》，北京大學出版社，2002 年，第 137-140 頁。

1 鄧小平：《會見香港特別行政區基本法起草委員會時的講話》（1987 年 4 月 16 日）。

放，中國社會發生了翻天覆地的變化。中國內地由封閉、貧窮和落後變化到開放、富強和文明，從原來的缺乏生機變化到充滿活力。經濟發展和社會進步取得了顯著成就，2010年中國的經濟總量已經超越日本，躍居世界第二，³綜合國力不斷提高，國際地位不斷上升，人民當家作主的民主意識不斷增強，憲法明確把建設社會主義法治國家、尊重和保護人權寫進修正案。⁴「現在，我們比歷史上任何時期都更接近中華民族偉大復興的目標，比歷史上任何時期都更有信心、有能力實現這個目標」。⁵

香港、澳門回歸後，就重新納入了我國統一的國家治理體系。香港、澳門的「一國兩制」已經從「一套國家統一理論」轉化為「一套國家治理理論」。⁶「一國兩制」和特別行政區制度是國家治理港澳的一種特殊安排。這種特殊安排既具有特殊性，也具有一般性。它決非是一種純粹或獨立的「局部性治理」



-
- 3 2002年人均國內生產總值（GDP）僅為1,135美元，到2011年劇增至5,432美元，增加了3.7倍。同期，GDP總值也從美國的七分之一增至一半水平。雖然中國依然存在貧富和地區差距，但中國東部沿海地區的人均GDP已達到一萬美元以上，生活水平明顯提高。見《澳門日報》2013年3月15日B3版。
- 4 見《中華人民共和國憲法修正案》第十三條和第二十四條。
- 5 習近平：《實現中華民族偉大復興是中華民族近代以來最偉大的夢想》，2012年11月29日在參觀《復興之路》展覽時的講話。
- 6 祝捷等：《澳珠區域一體化法律障礙及其解決機制》，澳門理工學院一國兩制研究中心，2007年，第3頁。

或「自治式治理」，⁷它是在統一的國家管理體制下運作的。它還是國家參與全球治理的重要制度平台。⁸

二、「一國兩制」在新的時代背景下面臨的問題

（一）善治問題

善治，實質上是指尋找和實現一種更好的治理，是治理的理想狀態。⁹治理涉及三個基本問題：誰治理、如何治理、治理得怎樣，即治理主體、治理機制和治理效果，它們構成一個有機、協調、動態、整體的制度運行系統。¹⁰善治既包括責任政府、法治政府和陽光政府的概念，也包括政府的管治能力，以及政府與居民的良好互動、密切合作和建設良性民主政治的問題。對特別行政區的治理，既包括中央對特別行政區的管治權

-
- 7 常樂：《新時代「一國兩制」理論與實踐》，中華書局（香港）有限公司，2018年，第85-96頁。
- 8 常樂：《新時代「一國兩制」理論與實踐》，中華書局（香港）有限公司，2018年，第97頁。
- 9 有關善治概念的討論，可參見何增科、陳雪蓮：《政府治理》，中央編譯出版社，2015年，第101-102頁。
- 10 俞可平：《走向善治》，中國文史出版社，2016年，第105頁。

力，也包括特別行政區高度自治權。這兩種權力相輔相成，而不能將其理解為是互相對立的。因此，在「一國兩制」的憲法架構下，善治問題不僅僅屬於特別行政區的內部事務，而且也涉及到中央人民政府在特別行政區的權力行使和權威建設問題。

特別行政區的善治問題，尤其是指特別行政區政治體制在「一國兩制」架構下的良性運作問題。¹¹特別行政區政治體制的最本質特點就是它是一種地方性政治體制。行政長官處於這套政治體制的核心位置，具有地區首長和行政首長的雙重地位，對中央人民政府和特別行政區負責。行政長官具有廣泛職權，在特別行政區內部諸種權力關係中處於主導地位，在中央和特別行政區的關係上，又起著承上啟下的作用。這種政治體制可以稱為行政長官制。¹²行政長官制是在中央授權的基礎上運作的。特別行政區治理體系和治理能力現代化建設必須以行政長官制為基礎而展開。



（二）發展問題

發展是第一要務。¹³香港和澳門回歸後，都面臨著繼續發展的問題和挑戰。發展不僅意味著經濟規模擴大和單純經濟增長，還應當以人為本，包括社會文明進步和居民生活質素提高。發展還需要一個全新的現代發展觀，包括現代定位觀、現代競爭觀、現代合作觀、現代開拓觀和現代創新觀等，要有一系列認識的轉變和調整。¹⁴

香港與澳門，位於珠江口東西兩側，與廣東構成天然的合作夥伴。粵港澳三地在過去年代，特別是近二十年的各自發展均不同程度地得益於區域合作，三地更應該將各自的優勢進一步優先組合為區域整體優勢，做好各自的發展定位及互相認同。¹⁵2017年7月國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特別行政區政府和澳門特別行政區政府共同簽署了《深化粵港澳合作推動大灣區建設框架協議》，2019年2月《粵港澳大灣區發展規劃綱要》發佈，建設國際一流灣區和世界級城市

¹¹ 劉兆佳討論了香港管治困難的若干原因，並提出了回歸後新政權的建設問題，見其作品《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設問題》，商務印書館（香港）有限公司，2007年。

¹² 見蕭蔚雲主編：《論澳門特別行政區行政長官制》，澳門科技大學，2005年，第1-2頁。

¹³ 習近平：《在慶祝香港回歸二十週年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）。

¹⁴ 楊允中：《論「一國兩制」澳門實踐模式》，澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第304-305頁。

¹⁵ 楊允中：《論「一國兩制」澳門實踐模式》，澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第300頁。

群提上歷史日程。

（三）融合問題

經濟合作可以帶來共同進步和互相融合。尤其是在粵港澳三地合作機制的演進中，應當進一步推進重大基礎設施對接和通關便利化，實現人流與物流的雙向暢通，大力加強產業合作，共建優質生活圈，實行政策協調和規劃銜接。融合不僅包括特別行政區與中國內地的相互尊重、和諧相處和共同發展，還應當包括特別行政區內部不同族群、不同國籍人士的相互尊重、和諧相處和共同發展。

在粵港澳大灣區建設上升為國家發展戰略後，港澳與內地尤其是在粵港澳大灣區內，就不僅僅是經濟關係，而是包括經濟關係在內的科技、教育、醫療、就業、置業、養老等經濟社會的全方位治理體系的建立。¹⁶ 這種全方位治理體系的建設，使得「一國兩制」中的「兩制」可以通過制度的安排加以協調形成制度共同體，¹⁷ 從而在更高的基礎上形成命運共同體。



¹⁶ 常樂：《新時代「一國兩制」理論與實踐》，中華書局（香港）有限公司，2018年，第88頁。

¹⁷ 祝捷等：《澳珠區域一體化法律障礙及其解決機制》，澳門理工學院一國兩制研究中心，2007年，第9頁。

（四）平台問題

港澳在國家改革開放的歷史進程中起到了不可替代的重要作用。¹⁸ 香港和澳門回歸後，在各類社會、經濟國際組織中的地位及與世界其他國家和地區的聯繫仍然十分重要，尤其是參與「一帶一路」的建設過程中，可以利用與普通法地區，葡語國家廣泛聯繫及多元文化優勢，起到連接國家的作用，助力「一帶一路」沿線國家和地區實現貿易互通、資金融通和民心相通，讓共建成果惠及更廣泛領域。

「一國兩制」不僅是中國解決國家統一問題的新思路，也是整個國家現代化建設和改革開放大戰略的有機組成部分。¹⁹ 所謂平台問題，是指發揮港澳對外交流平台作用。特別行政區享有一定的對外事務權，這不僅是特別行政區高度自治的重要體現，更重要的是，是如何藉助香港與澳門這個平台，協助中國內地進一步擴展對外開放，進一步協助中國經濟融入全球經濟，進一步協助中國走向世界。香港和澳門分別經歷了英國和葡萄牙的長期管治，與英國和葡萄牙不可避免地存在著特殊的

¹⁸ 這些重要作用包括投資興業的龍頭作用、市場經濟的示範作用、體制改革的助推作用、雙向開放的橋樑作用、先行先試的試點作用和城市管理的借鑑作用。見習近平：《在會見香港澳門各界慶祝國家改革開放四十周年訪問團時的講話》（2018年11月12日）。

¹⁹ 王振民：《「一國兩制」的新發展》，載《瞭望》2007年第4期。

關係和利益紐帶。香港還在中美關係中扮演著十分重要的角色，這些特點使得香港、澳門可以在國家外交戰略和中國對外開放格局中發揮更為積極有益的作用。

三、國家認同與制度建設

香港和澳門在繼續推進「一國兩制」實踐的過程中，除了面對上述的善治問題、發展問題、融合問題和平台問題外，還有各自面對的突出問題。這在香港，主要表現為國家認同問題，而在澳門，主要表現為制度建設問題。

國家認同，是指公民對自己歸屬某個國家的認知，以及對這個國家的構成，如政治、文化和族群等要素的評價和情感。²⁰ 香港回歸後，部分香港人士有意無意割裂和對立「堅持一國原則」和「尊重兩制差異」，傾向於從「香港乃獨立政治實體」的觀點作出另類詮釋，只講「兩制」而不提或少提「一國」，不僅使「一國」原則之貫徹落實嚴重受阻，而且造成香港社會



泛政治化乃至民粹主義，陷入無休止的政治內耗中。²¹ 在香港，「一個國家」就是指中華人民共和國，它是具體而現實的，是由中華人民共和國憲法所確立的國家主權、國家制度構成的。²² 香港二十三條立法和國民教育事件、佔中，以及最近的反修例，都顯露了香港社會的國家認同問題。²³

制度建設則是澳門在繼續推進「一國兩制」實踐中尤其需要面對的突出問題。澳門基本法本身就有許多處條文對原有法律和原有政策提出了進一步完善及提供新的法律保障的規定。²⁴ 澳門回歸前，法律體系相對較為混亂，管治體制奉行機械程序

²¹ 可參考饒戈平：《「一國兩制」與國家對港澳地區管治權》，載《中國法律發展評論》2012年第1期；齊鵬飛：《對「一國兩制」必須「保持耐心」》，載《中央社會主義學院學報》2017年第3期；劉兆佳：《回歸十五年以來香港特區管治及新政權建設問題》，商務印書館（香港）有限公司，2017年，第17頁，等等。

²² 魯平：《行政長官必須「愛國愛港」的法律依據》，載《港澳研究》2014年第1期；駱偉建：《「一國兩制」與澳門特別行政區基本法的實施》，廣東人民出版社，2009年，第19頁。

²³ 有關香港國家認同問題的經濟和文化分析，可參見謝寶劍：《「一國兩制」背景下粵港澳社會融合研究》，載《中山大學學報》（社會科學版）2015年第4期；胡潔人：《香港與內地衝突及化解之道》，載《當代社科視野》2014年第3期；陳麗君：《回歸以來香港社會關係與社會矛盾變化分析》，載《港澳研究》2014年春季號；祝捷、章小杉：《「香港本土意識」的歷史性梳理與還原——兼論「港獨」思潮的形成與演化》，載《港澳研究》2016年第1期；郭小說、徐海波：《香港政治國家認同分析與實現機制研究》，載《嶺南學刊》2017年第3期，及《第二屆國家認同與制度建設——「一國兩制」理論與實踐問題座談會錄音整理》2017年8月10日，等等。

²⁴ 見澳門基本法第一百、一百一十四、一百一十五條和一百三十條。

²⁰ 暨愛民：《國家認同建構：基於民族視角的考察》，社會科學文獻出版社，2016年，第84頁。

主義，行政運作效率低下，在過渡期內的法律中文化和法律本地化，只是在形式上完成了一些要求，並沒有在實質上達到效果。²⁵ 澳門還存在著制度建設乏力、制度建設空白、制度建設滯後、制度建設不當等問題。²⁶

四、「一國兩制」的三個不變

（一）維護國家主權的宗旨不能變

我國在香港和澳門設立特別行政區實行「一國兩制」的目的首先是為了維護國家的統一和領土完整。鄧小平在談到中國大陸和台灣和平統一的設想時就指出，「問題的核心是祖國的統一」，並指出特別行政區「可以有其他省市自治區所沒有而為



²⁵ 有關澳門法律本地化與法律改革，可參見《澳門法律改革與法制建設研討會文集》，澳門科技大學法學院，2016年3月19-20日，《澳門回歸十七年來法制建設的回顧與展望研討會論文集》，澳門法律工作聯合會，2017年1月，等等。

²⁶ 王禹：《澳門特別行政區治理體系若干問題的思考》，澳門基本法推廣協會學術研討會論文，2014年。

自己所獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家利益」。²⁷

維護國家統一和領土完整，包含著以下幾個含義：第一，主權獨立，即國家獨立自主處理對內對外事務不受任何外部勢力的干涉；第二，領土完整，即國家對其領域內的所有領土、領海和領空享有排他性的管轄權；第三，權力統一，即在我國境內，只有一個合法的中央政府，統一行使對國家的管治權力。²⁸ 1997年、1999年以前，維護國家統一和領土完整的原則，是指收回被外國佔領的香港和澳門，而在香港和澳門順利回歸以後，維護國家的統一和領土完整原則，就意味著要維護國家主權的統一行使，維護國家的安全和發展利益，以及維護特別行政區制度在國家管理體制中的統一運作及中央在特別行政區的憲制權威。

（二）維護香港與澳門長期繁榮穩定的目標不能變

鄧小平就曾指出，香港繼續保持繁榮，在根本上取決於中

²⁷ 鄧小平：《中國大陸和台灣和平統一的設想》，在會見美國新澤西州西北大學教授楊力宇時談話的要點（1983年6月26日），見《鄧小平論「一國兩制」》，三聯書店（香港）有限公司，2004年，第5頁。

²⁸ 我國憲法規定公民有維護國家統一和領土完整的義務，有關國家統一的內涵，可參考蔡定劍：《憲法精解》，法律出版社，2006年，第287頁。

國政府在收回香港以後對香港採取合適的政策。²⁹ 保持香港和澳門的繁榮穩定，不僅對香港和澳門很重要，而且對內地也很重要，是中國的利益所在。³⁰

1997 年和 1999 年以後，正如廖承志在「一國兩制」提出初期時就指出，「只要對香港繁榮有益的事，我們一定會去做。我們一定會積極支持收回之後繁榮香港的各項工作」。³¹ 因此，不能簡單地將「一國兩制」理解為是在冷戰背景下某種短暫的「具有綏靖、妥協性質的制度諒解」。³² 在「一國兩制」下，就不能再繼續持有社會主義與資本主義「必須拚個你死我活」的冷戰思維，而應當正確理解和處理在一個國家內實行社會主義與



29 鄧小平：《我們對香港問題的基本立場》，1982 年 9 月 24 日會見英國首相撒切爾夫人時的談話，見《鄧小平論「一國兩制」》，2004 年，第 1-4 頁。

30 「保持香港繁榮是我們的基本國策」，「維護香港繁榮穩定是中英雙方的共同利益」，「香港的繁榮穩定，不僅對香港很重要，對內地也很重要」，「內地越是穩定繁榮，就越能促進香港發展；反過來說，內地也可以發揮香港的視窗作用。我們應該看到這一點」，見江澤民：《保持香港穩定繁榮是我們的基本國策》，1990 年 3 月 20 日會見新加坡國會議員、總理政治秘書吳博韜時談話的要點，及《我們對香港前途充滿信心》，1994 年 7 月 7 日會見香港「一國兩制」經濟研究中心理事訪京團時談話的要點，見《「一國兩制」系列資料》第一輯，中央人民政府駐香港特別行政區聯絡辦公室編，2007 年，第 82-83 頁。

31 廖承志：《港人治港 繁榮香港》，1982 年 11 月 20 日會見香港廠商聯合會參觀訪問團談話。

32 常樂：《新時代「一國兩制」理論與實踐》，中華書局（香港）有限公司，2018 年，第 37 頁。

資本主義的關係。³³ 我國國家主體實行社會主義，與港澳地區實行資本主義，都是基於我國國情和港澳實際的歷史選擇，都是建立在實現國家現代化和民族復興的共同目標和基礎上。³⁴ 只有正確處理社會主義與資本主義的關係，³⁵ 才能在「一國」框架下維持兩種不同政治體制和政治文化，「走出一條兼顧國家主權原則和高度自治原則的中庸之道」，³⁶ 才能更好地做到堅持「一國」原則與尊重「兩制」差異，為港澳地區的長期繁榮穩定提供更堅實的政治基礎和法律保障。

（三）實行「一國兩制」、「港人治港」和「澳人治澳」、高度自治的承諾不能變

中國政府在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》裏宣佈在香港和澳門建立特別行政區，實行「一國兩制」、「港人治

33 吳邦國：《在澳門社會各界紀念澳門基本法頒佈二十周年啟動大會上的講話》，2013 年 2 月 21 日。

34 吳邦國：《在澳門社會各界紀念澳門基本法頒佈二十周年啟動大會上的講話》，2013 年 2 月 21 日；李飛：《深入貫徹實施基本法 開創澳門發展新局面》，在澳門基本法推廣協會舉辦的基本法講座上的講話，2012 年 12 月 18 日。

35 中國當代近四十年的改革開放史，就是正確處理本國範圍和世界範圍的社會主義與資本主義的關係的歷史。常樂：《新時代「一國兩制」理論與實踐》，中華書局（香港）有限公司，2018 年，第 53 頁。

36 陳弘毅：《基本法與「一國兩制」實施的回顧與反思》，載《深圳大學學報》（人文社會科學版）2017 年第 1 期。

港」、「澳人治澳」、高度自治的承諾具有國際法效力。³⁷《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》都明確指出，關於中華人民共和國對香港、澳門的基本方針政策和聯合聲明附件一對上述基本方針政策的具體說明，中華人民共和國全國人民代表大會將以中華人民共和國香港特別行政區基本法、中華人民共和國澳門特別行政區基本法規定之，並在五十年內不變。

香港基本法、澳門基本法的修改權屬於我國最高國家權力機關全國人民代表大會。為使中國政府在聯合聲明裏的承諾具有國內法意義，還必須在法律上對全國人大對基本法的修改作出限制。這個限制已經由香港基本法第一百五十八條和澳門基本法第一百四十四條明確作出：本法的任何修改，均不得同中華人民共和國對香港、澳門既定的基本方針政策相抵觸。那麼，什麼是這裏所說的對香港和澳門既定的基本方針政策呢？這就是兩部基本法序言所規定的：國家對香港和澳門的基本方針政策，已由中國政府在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》中予以闡明。這就與中國政府在兩個聯合聲明裏的承諾銜接起來。

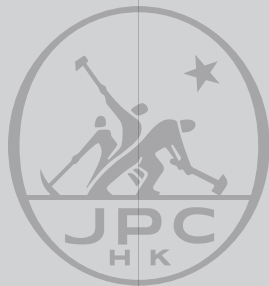
³⁷ 可參考柳華文：《論作為條約的聯合聲明》，載《法學雜誌》1997年第6期；伍俐斌：《從條約必須信守原則分析〈中英聯合聲明〉的履行》，載《南京大學法律評論》2017年春季卷，等等。



有一種意見擔心五十年以後變與不變的問題。³⁸鄧小平曾多次指出，「香港在1997年回到祖國以後五十年政策不變，包括我們寫的基本法，至少要管五十年」，「聯合聲明確定的內容肯定是不會變的」，「講信義是我們民族的傳統，不是我們這一代才有的。這也體現出我們古老大國的風度，泱泱大國嘛」，並還指出，「五十年以後更沒有變的必要」，「前五十年是不能變，五十年之後是不需要變」，「五十年只是一個形象的講法，五十年後也不會變」。³⁹

³⁸ 可參看李國能在香港《明報》於2015年9月25日發表的文章；林峰：《2047年的香港：「一國兩制」還是「一國一制」》，載《深圳大學學報》（人文社會科學版），2017年第1期；閻小駿：《香港治與亂：2047的政治想像》，人民出版社，2016年；趙國強：《論「一國」的永久性與「兩制」的可選擇性》，載《「一國兩制」研究》2017年第1期；郭永虎、閻立光：《1997-2017香港「一國兩制」問題研究回顧與前瞻》，載《深圳大學學報》（人文社會科學版）2017年第4期，等等。

³⁹ 《鄧小平論香港問題》（專題摘編），國務院港澳事務辦公室港澳研究所資料室編，2006年10月，第34、35、37、40頁和42頁。



第三章

「一國兩制」下中央對特別 行政區的全面管治權

一、全面管治權的概念辨析

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》白皮書提出了「全面管治權」的概念及「中央對香港特別行政區擁有全面管治權」的論述，在港澳社會引起了不同的解讀和反響。白皮書在三個地方使用了「全面管治權」的概念，其主要內容可以概括為：（1）中央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；（2）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；（3）對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。¹



1 這三處分別出現在：（1）白皮書第二部分「特別行政區制度在香港的確立」首段，「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」；（2）第二部分第一小節「中央依法直接行使管治權」第一段，「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」；（3）第五部分「全面準確理解和貫徹『一國兩制』方針」第一小節「全面準確地把握『一國兩制』的含義」第一段：「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。香港特別行政區的高度自治權不是固有的，其唯一來源是中央授權。香港特別行政區享有的高度自治權不是完全自治，也不是分權，而是中央授予的地方事務管理權。高度自治權的限度在於中央授予多少權力，香港特別行政區就享有多少權力，不存在剩餘權力」。在《「一國兩制」在香港特別行政區的

我國法學理論中以前沒有「全面管治權」的提法和概念。這是一個新的法理概念，從理論上對這一概念進行探討，就顯得尤為重要。²而這首先就要釐清管治權與主權及其他類似概念的區別。

法國的讓·博丹最早提出了主權概念，他將主權定義為「凌駕於公民和臣民之上的共同體（commonwealth）所有的最高和絕對的權力」。³1648年的《威斯特伐利亞和約》（*The Peace Treaty of Westphalia*）以主權概念為基礎，重新劃分了歐洲各國的邊界，創立了以國際會議解決國際爭端的先例，從而使得主權成為當代國際法體系的基石。「主權」作為一個中文的法律概念，在丁韋良於1864年所翻譯的《萬國公法》就可見到。⁴我國民國初期的學者，在列舉國家要素時，不全用「主權」一詞：用主權一詞者，如王世傑《比較憲法》；有用「統治權」一詞者，如鍾賡言《朝陽憲法講義》；也有用「權力」一語者，亦有用「國

實踐》白皮書英文本中，全面管治權被翻譯成 overall jurisdiction 及 comprehensive jurisdiction。

2 2010年9月13日，喬曉陽先生在給「香港特區政府常任秘書長研修及訪問團」所作的講座《中央對香港具有的憲制權力及其實踐》，將中央對香港的憲制權力分為十個方面，其中第一個方面就是「中央對香港具有全面的管治權」。

3 見〔法〕讓·博丹：《主權論》，〔美〕朱利安·H.佛蘭克林編，李衛海、錢俊文譯，邱曉磊校，北京大學出版社，2008年，第26頁。

4 〔美〕惠頓：《萬國公法》，〔美〕丁韋良譯，何動華點校，中國政法大學出版社，2003年，第27-28頁。

權」一詞者。⁵後來才逐漸統一使用「主權」。我國自 1911 年辛亥革命後在國家正式頒佈的憲法或憲制性文件裏出現了主權、統治權、國權、政權與治權等不同的概念。

(一) 主權

《中華民國臨時約法》第二條規定，「中華民國之主權，屬於國民全體」。1914 年《中華民國約法》第二條則規定，「中華民國之主權，本於國民全體」。其後 1923 年《中華民國憲法》、1931 年《中華民國訓政時期約法》、1946 年《中華民國憲法》都採用了與臨時約法同樣的表述。1949 年中華人民共和國成立後，則採用了「一切權力屬於人民」的表述。如 1982 年憲法第二條規定，「中華人民共和國的一切權力屬於人民。」

(二) 國權

1923 年《中華民國憲法》專設第五章「國權」，並在第二十二條規定，「中華民國之國權，屬於國家事項，依本憲法之規定行使之，屬於地方事項，依本憲法及各省自治法之規定行使之」。這裏的「國權」，應該是指包括中央和地方在內的國家

⁵ 張知本：《憲法論》，上海法學編譯社出版，1933 年 4 月，第 6 頁。

本身的統治權力。

(三) 統治權

清末《欽定憲法大綱》規定「大清皇帝統治大清帝國」，《中華民國臨時約法》第二條規定「中華民國以參議院、臨時大總統、國務員、法院行使其統治權」，1914 年《中華民國約法》第十四條規定「大總統為國之元首，總攬統治權」。⁶

(四) 政權與治權

孫中山提出了政權和治權劃分理論。政權是指人民管理政府的權力，包括選舉、罷免、創制和複決四種，治權是指政府管理社會的權力，包括立法、行政、司法、考試和監察五種權力。1928 年《訓政綱領》、1931 年《中華民國訓政時期約法》



⁶ 關於統治權與主權的異同，可參見朝陽大學法律科《比較憲法》講義，1923 年，第 82-86 頁；程樹德：《憲法歷史及比較研究》，商務印書館，2012 年，第 99-101 頁；張知本：《憲法論》，上海法學編譯社出版，1933 年 4 月，第 6-7 頁。1931 年《中華民國訓政時期約法》還有中央統治權的提法：「訓政時期由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。」見該約法第三十條。

和 1947 年《中華民國憲法》都採用了這種劃分理論。⁷

（五）主權和治權

中英在談判解決香港問題的過程中，英國提出了「主權換治權」的理論，即承認中國對香港地區的名義主權，而英國則繼續保有管治香港的實際權力。⁸ 中國認為，主權和治權是不能分割的，對此予以拒絕。中國拒絕英國提出的方案，其立足點在於主權和治權是統一的，有主權必有治權，「主權、治權分開，講不通」。⁹ 主權和治權不能分割，這是我們認識主權和治權兩者關係的一個基本前提。

（六）管制權

我國海洋法和《聯合國海洋法公約》中有「管制權」的概念。《聯合國海洋法公約》將沿海國領海以外鄰接領海的一帶海



域稱為毗連區，並承認沿海國對毗連區內某些事項實行必要的管制。我國《領海及毗連區法》第一條規定，「為行使中華人民共和國對領海的主權和對毗連區的管制權，維護國家安全和海洋權益，制定本法」。毗連區是為了保護國家某些利益而設置的特殊區域，本身不屬於該國的領海，沿海國在此區域僅對某些特定事項實行必要的管制，包括：（1）防止在其領土或領海內違犯其海關、財政、移民或衛生的法律和規章；（2）懲治在其領土內違犯上述法律和規章的行為。¹⁰

在談判香港問題過程中，英國提出的與主權相並列的「治權」，這大致相當於我們這裏所說的「管治權」。然而，什麼是白皮書裏所指的「管治權」，在學理上還缺乏一個明確的定義。類似的概念有《中華民國臨時約法》和《欽定憲法大綱》裏的「統治權」和我國海洋法裏規定的「管制權」。然而，統治權本身帶有強烈的政治色彩，難以作為一個嚴謹的法律概念。管制權則有控制的意思，缺乏治理的內涵。而且，沿海國對毗連區的管制權不同於其對領海的主權，領海是國家領土的組成部分，受國家主權的支配和管轄，而沿海國對毗連區本身沒有主權。

管治權毫無疑問是基於主權產生的。管治權就是一個國家基於主權而對其所屬領土行使管轄和治理的權力。主權要求國

7 可參見 1928 年《訓政綱領》第三、四條，1931 年《中華民國訓政時期約法》第三十一、三十二條、1947 年《中華民國憲法》第二十五條及第五、六、七、八、九章等。

8 高望來：《大國談判謀略——中英香港談判內幕》，時事出版社，2012 年，第 51 頁。

9 廖承志：《我們一定要收回香港》（1983 年 1 月 12 日），見《廖承志文集》（下），三聯書店（香港）有限公司，1990 年。

10 王鐵崖主編：《國際法》，法律出版社，1995 年，第 270-271 頁。

家對其國內所有地方和所有事務都有一種絕對和最高的權力，即管轄的權力。管轄本義是管理、統轄的意思。只有主權國對其國土內所有的事務有管轄權，才談得上對這些社會事務的治理權。這種治理權本身還包含著治理模式的選擇。主權的最高性決定了國家有權自行決定內外政策，「有權自由選擇並發展其政治、社會、經濟及文化制度」，¹¹ 採取它認為合適的和必要的措施來保護自身的利益並實現既定的管理目標。管轄和治理既有聯繫，也有區別。管轄側重於法律意義，是指國家統治權力所及的對象和範圍，治理是指國家統治權力的運用方式，是對單純管轄的政治昇華。管治就是管轄和治理的結合，管治權就是管轄權和治理權的統一。

中央擁有特別行政區的管治權，是基於我國對香港、澳門恢復行使主權而產生的。恢復行使主權，就是恢復行使我國作為主權國家所應當行使的權力，即恢復對香港和澳門進行管轄和治理的權力，即管治權。並且，我國是在單一制的國家結構形式下對香港與澳門恢復行使主權。單一制的特徵是該國只有一個單一主權，中央代表國家壟斷行使主權，即「從嚴格的法律意義上來說，所有權力都是屬於中央政府的」。¹² 只是中央



為了管治地方的方便，在全國範圍內劃分行政區域，把權力授予地方，在這種國家結構形式下，中央對地方具有全面的管治權力。

我國憲法規定全國人大常委會有權撤銷省、自治區、直轄市國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議，縣級以上的地方各級人民代表大會常務委員會有權撤銷下一級人民代表大會的不適當的決議。國務院「統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關的職權的具體劃分」，「地方各級人民政府對上一級國家行政機關負責並報告工作，全國地方各級人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院」，就是這種全面管治權的典型法律表達。¹³

然而，如果在聯邦制國家，聯邦與屬邦（州、共和國、邦、省等）的權力由憲法明確予以劃分，聯邦的權力甚至是屬邦讓渡其部分主權而形成的，屬邦未讓渡出來的剩餘權力歸屬邦所有和行使。在這種國家結構形式下，就談不上聯邦對屬邦的全面管治權：屬邦內部的事務由屬邦自行進行管轄和治理。如瑞士聯邦憲法規定：「各州在聯邦憲法的限度內享有主權。凡

¹¹ 《國際法原則宣言》（1970年）。

¹² [英] 大衛·M. 沃克 (David M. Walker)：《牛津法律大辭典》(The Oxford Companion to Law)，李雙元等譯，法律出版社，2003年，第1133頁。

¹³ 見中國1982年憲法第六十七條第(八)項、八十九條第(四)項、一百零四條、一百一十條等。

未委交給聯邦政府的權力，概由各州行使。」¹⁴ 美國憲法規定，「本憲法未授予合眾國也未禁止各州行使的權力，分別由各州或人民保留」。¹⁵ 因此，全面管治權是對單一制國家結構形式下中央對地方權力關係的表述。白皮書就明確寫道：「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。」

我們以往通常用「主權—授權」模式來說明特別行政區高度自治權的形成過程。¹⁶ 然而，我們通常所使用的「主權」概念有著多種不同的內涵，其中一層含義是指國際法上的一種身份或資格。在國內政治上，君主立憲制使得主權的名義擁有和實際行使發生背離，如在英國，在名義上和法律上，女王是主權擁有者，但「統而不治」，「臨朝不臨政」，最高權力由議會行使，稱為議會主權。因此，主權有可能被理解為僅是一種名義上的權力，從「主權」到「高度自治」，難以徹底清晰地說明主權是怎樣授權而形成特別行政區高度自治的。而經由「全面管治權」可以說明：正因為中央是在單一制下對香港與澳門恢復行使主權，中央即擁有了對於港澳地區的全面管治權，中央從而可以把部分

¹⁴ 《瑞士聯邦憲法》第三條。

¹⁵ 《美國憲法修正案》第十條。

¹⁶ 鄒平學、潘亞鵬：《港澳特區終審權的憲法學思考》，載《「一國兩制」與憲政發展》（慶祝澳門特別行政區成立十周年研討會論文集），澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年。

管治權授權給特別行政區行使，形成特別行政區的高度自治，同時，另一部分管治權保留在自己手上，形成中央自己直接行使的權力。這就形成一個完整的證明鏈條，在「恢復行使主權」、「在單一制下恢復行使主權」、「全面管治權」、「授權」與「高度自治權」之間架起了更清晰的邏輯遞進關係。

二、中央對特別行政區全面管治權的制度內涵

「全面管治權」的概念，可以表述為我國在單一制國家結構形式下中央對所有地方的所有事務進行管轄和治理的權力。中央對香港和澳門的全面管治權，是指中央基於對香港和澳門恢復行使主權而產生的對特別行政區進行管轄和治理的權力。其制度內涵包括：

第一，特別行政區制度是我國對香港和澳門行使全面管治權的制度載體。

白皮書指出，特別行政區制度是我國憲法和基本法規定的國家對某些區域採取的特殊管理制度。我國憲法第三十一條規定，「國家在必要時得設立特別行政區。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」。澳門基本法序言第三段規定，「根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳



門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施」。特別行政區制度是在我國單一制國家結構形式下設立的，其本身就是「國家管理制度的一個組成部分，它既有自己的特殊性，又要符合國家管理中具有普遍性意義的原則」。¹⁷其特殊性就是對特別行政區實行不同於普通地方的管理方式，這種特殊性本身就是我國單一制國家結構形式下運作的，符合單一制的普遍原則。

我國歷史上曾出現過不同的特別行政區劃存在，如秦漢時期的屬國和道，唐宋時期的羈縻制度，明清時期的土司制度。¹⁸這種特別行政區劃制度是整個國家結構形式裏的一種例外和補充，有深刻的政治淵源和歷史淵源。為了解決歷史上遺留下來的領土問題，我國承諾在對香港和澳門恢復行使主權時，設立香港和澳門兩個特別行政區，採用不同於內地的管治制度和管治方式。這種特殊的管治制度和管治方式就是指中央在保留和行使必要的具體權力後，授權特別行政區實行「港人治港」、「澳人治澳」、高度自治，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變。這種特殊的管治制度和管治方式本身就是整個國家管理制度下運作的，特別行政區制度是我國對香港



和澳門恢復行使全面管治權的制度載體。

第二，中央的全面管治權，包括中央直接行使的權力和授權特別行政區行使高度自治權。

在單一制國家，地方權力是中央授予的，對於中央來說，授予地方權力有兩種方式：一種是授予地方一般的權力，一種是授予地方不同於普通地方的特別權力。我國憲法在關於中央和地方的關係上，主要有三種關係：一種是中央和省、直轄市的關係，一種是中央和自治區的關係，一種是中央和特別行政區的關係。無論是普通的省和直轄市，還是自治區，還是特別行政區，其權力都是中央授予的，中央對這些地方都具有全面管治權。然而，中央對這些地方授予的權力內容和權力範圍是不同的。其中授予給特別行政區的權力內容最廣，程度最高，不僅超過了省和直轄市的權力，也超過自治區的權力，甚至也超越了聯邦制下屬邦的一般性權力，所以稱為高度自治。¹⁹

根據白皮書的總結和歸納，中央在特別行政區直接行使的具體權力有：（1）組建特別行政區政權機關，如在當地通過選舉或協商基礎上任命行政長官，以及在行政長官提名的基礎上任命政府主要官員；（2）支持指導行政長官和特別行政區政府依法施政，如聽取行政長官每年一度的述職報告，就基本法規

17 喬曉陽：《深入學習研討基本法，努力提高公務員素質——在「澳門基本法高級研討班」結業典禮上的講話》，載《「一國兩制」研究》2010年第6期。

18 可參考孫關龍、孫華：《關於中國古代兩種地方政制的初步研究》，載《「一國兩制」研究》2001年第9期。

19 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京大學出版社，2003年，第569-570頁。

定的事務向行政長官發出指令；(3) 負責管理與特別行政區有關的外交事務；(4) 負責管理特別行政區防務；(5) 行使憲法和基本法賦予全國人大常委會的有關職權，如接受特別行政區立法會制定的法律備案並有權發回使其立即失效，增減基本法附件三的全國性法律，對特別行政區作出新的授權，解釋基本法，對政制發展問題作出決定，批准附件一行政長官產生辦法修正案，對附件二立法會產生辦法修正案予以備案，接受終審法院院長和法官任命或免職的備案，²⁰ 等等。中央除了直接行使以上具體權力外，還把其他管治權力授權給特別行政區行使，形成特別行政區高度自治，使其享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。沒有授出的權力則繼續保留在中央，中央也可以再授予特別行政區以新的權力。

第三，中央的全面管治權，還包括中央對高度自治權進行監督的權力。

中央對特別行政區的高度自治權有監督權，這是授權理論本身決定的。授權是指權力行使的轉移，而非權力本身的轉移。授權者不可能授出自己全部的權力，為了保證自己是授權的主體地位，授權者就必須保留部分必要的權力。這些必要的權力其中就包含著變更、收回和取消授權的權力，以及建立在



此基礎上對被授權者進行監督的權力。

香港基本法和澳門基本法是全國人大根據我國憲法制定的，全國人大本身就有監督憲法實施的職責，全國人大常委會本身就有解釋憲法、監督憲法實施，以及解釋法律的職責。²¹ 全國人大和全國人大常委會本身就有監督基本法在憲法架構下正確實施的職責和職權。香港基本法和澳門基本法都明確規定行政長官負責執行基本法，並向中央人民政府負責。行政長官向中央人民政府負責，就包含著行政長官就基本法在特別行政區的落實和執行情況向中央人民政府負責。

中央有權對高度自治權的運作進行監督，兩部基本法本身就有許多規定和深刻體現。如在立法方面，特別行政區立法會制定的法律須報全國人大常委會備案，全國人大常委會若認為該法律不符合基本法關於中央管理的事務及中央和特別行政區關係的條款，可將有關法律發回，使其立即失效；在司法方面，全國人大常委會的解釋高於特別行政區法院對基本法的解釋，特別行政區法院在審理案件時需要對基本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋，等等。

²⁰ 澳門基本法第八十七、八十八條。香港則是接受香港終審法院法官和高等法院首席法官任命或免職的備案，見香港基本法第九十條。

²¹ 中華人民共和國憲法（1982年）第六十二條第（二）項和第六十七條第（一）項。