

# 全面管治權與高度自治權的關係研究

馮澤華\* 詹鵬瑋\*\*

## 一、問題的提出

中共十九大報告指出：“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。”<sup>1</sup>可見，中共十九大再一次將全面管治權引入大眾視野。對此，港澳有不少人提出質問：將全面管治權在十九大報告中加以強調，是否會對高度自治權形成衝擊？是否是對“一國兩制”政策的一種突破？莫非在“港人治港”、“澳人治澳”的制度將不復存在？<sup>2</sup>等等，這些言論表面上看着似乎來勢洶洶、“有理有據”，但這種荒誕的言辭是存在很大的邏輯疏漏，經不起事實的考證。中共十九大的召開，恰逢香港回歸20周年，在這個具有重要紀念意義的時期，強調中央對港澳的全面管治權，並非像有些人說的是對港澳高度自治的衝擊，實際上，全面管治權正是港澳高度自治權的保障與基石，二者是不相違背的。高度自治權亦只有在基本法的規範之下才能發揮其作用，否則設立此制度之本義就會被別有用心之人冠冕堂皇地利用，民主法治未免會流為空談。我們反觀過去幾年就能知道，全面管治權其實早就出現過人們的視野之中，2014年國務院頒佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐（2014年6月）》中就提到過：“中央人民政府對主權範圍內的所有地方行政區域享有全面管治權。”<sup>3</sup>對其應當特別指出，

\* 深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生。

\*\* 廣東外語外貿大學法學院法律碩士研究生。

1. 習近平：《決勝全國建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京，人民出版社，2017年，第25頁。
2. 王禹：“‘一國兩制’下中央對特別行政區的全面管治權”，《港澳研究》2016年第2期。
3. 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京，人民出版社，2014年，第36頁。

這種全面管治權所管轄的範圍亦包括對高度自治權的監督。不僅如此，全面管治權即使沒有在政策和法律的文本上體現出來，它也是自一個國家建立以來對自己所屬國家本就享有的權力。因此，本文為論述方便，會借用《香港基本法》<sup>4</sup> 相關條文對全面管治權與高度自治權的含義、內容、相互關係以及研究兩者關係的價值共四個內容進行闡述，以便厘清兩個權力之間的關係，希冀能以微薄之力，引起更多學界人士之共鳴，助力於“一國兩制”政策的全面準確貫徹，使中央與港澳之關係更加趨於和諧與明朗，保障港澳與內地同發展、共繁榮。

## 二、全面管治權與高度自治權的含義和內容

### （一）全面管治權的含義

全面管治權是我國法學理論中新提出的概念，它具體代表着甚麼含義，值得深入探討。有學者認為，全面管治權即對地方（包括特別行政區）管轄和治理的權力，由中央享有和行使。<sup>5</sup> 也有學者認為，《憲法》和《香港基本法》中規定了全面管治權是中央對特別行政區直接行使的領土管轄權和治理權，以及授予香港特別行政區的行使高度自治的權力。<sup>6</sup> 要弄清楚全面管治權的含義，可從以下幾個方面考慮。

#### 1. 全面管治權提出的背景

在“一國兩制”背景下，雖然內地與港澳總體是趨於和諧統一的，但仍有部份香港激進勢力試圖通過宣揚“港獨”思想，試圖弱化中央對港澳的政治領導地位與法律地位，進而分裂內地與港澳，破壞祖國的統一與和平。2012年“國民教育計劃風波”以後，香港本土主義日益成為一種思潮。香港學者陳雲更是通過《香港城邦論》將香港本土主義理論化，企圖為“港獨”提供理論依據。<sup>7</sup> 2014年香港大學學

4. 本文所述之宗旨也對澳門特區全面準確貫徹《澳門基本法》具有同樣功效。

5. 王禹：“‘一國兩制’下中央對特別行政區的全面管治權”，《港澳研究》2016年第2期。

6. 蔣朝陽：“國家管治權及其在特別行政區的實現”，《港澳研究》2017年第2期。

7. 陳雲：《香港城邦論》，香港，香港天窗出版社，2013年。

生會主辦《學苑》提出“本土意識”是港人抗爭的唯一出路。<sup>8</sup>自此，香港本土主義思潮日趨理論化，並向香港社會蔓延。有鑒於此，“全面管治權”這一概念是為了鞏固“一國兩制”制度，維護中央權威而提出的，旨在克服香港社會上一些錯誤思潮擾亂“一國兩制”健康運行的負面因素。

## 2. 全面管治權的字面釋義

全面管治權，顧名思義即是一種全方位的管轄與治理的權力，“管”即管治權，是指國家對地方領導和管理的權力，地方從屬並依附於國家，並且要遵循國家的各項制度、法律、方針政策。“治”即治權，治權這字眼雖在法律中並沒有出現過，卻貫穿於全面管治權和高度自治權的始末。有學者認為治權是國家法律規定的一種主權行使方式，它服從於主權，是主權的下位概念，只能在主權許可的範圍內活動。<sup>9</sup>當然，港澳社會對中央的管治權並無多大爭議，唯獨對“全面”二字產生較大反響。全面，從中文詞義的角度而言，有“所有方面”、“全方位”、“完整”等涵義。如此分析，似乎暗含中央要運用涉及“所有方面”的管治權來替代港澳的高度自治權，然而，通過詳細分析全面管治權提出的背景以及下文將要提及的性質，我們會發現，全面管治權具有特定的涵義，其與港澳的高度自治權一同論述方能彰顯功效，單一說全面管治權或者高度自治權，都是不能全面準確理解“一國兩制”。全面管治權傾向於“一國”以及“兩制”的運行監督，而高度自治權更加強調“兩制”下依法運行“一國”間不同地區差異所授予的高程度的權力。故此，“全面”一詞特指的是高度自治權以外的主權事項以及中央監督特區行使高度自治權的事項。

## 3. 全面管治權的性質

全面管治權基於主權而產生，基於主權而行使，是一種主權性權力。不受其他勢力影響，不為別國所掌控。基於全面管治權，中央可

8. 王俊傑：“本土意識是港人抗爭的唯一出路”，《學苑》2014年第2期。

9. 董立坤：《中央管治權與香港特區高度自治權的關係》，北京，法律出版社，2014年，第16頁。

以制定對地方有約束力的法律，在地方建設和培養軍隊，以及處理與地方有關的行政事務，這些都對地方具有約束力，從而使單一制得到執行，此即對內主權。此外，全面管治權還包括國防與外交的權力，地方不得越過中央而進行獨立的外交和國防。此即是基於對外主權而產生的全面管治權。全面管治權包含對國家內外事務進行管轄和治理的權力，與主權密切相關。

綜上所述，全面管治權是一種中央對地方（包括特別行政區在內）行使的地域管轄、事務治理以維護國家統一、和平穩定的一種主權性權力。

## （二）全面管治權的內容

在《憲法》與《香港基本法》中，全面管治權的內容主要體現為以下幾點：

### 1. 修改和解釋《香港基本法》的權力

《憲法》第31條、《香港基本法》序言第三段規定了全國人大享有制定《香港基本法》的權力。香港特別行政區實行的制度由全國人大制定法律規定；《香港基本法》第159條規定《香港基本法》的修改需由三分之二的香港全國人大代表通過且不得與國家的基本方針相抵觸；《憲法》的第67條和《香港基本法》的第158條中亦有規定，《香港基本法》的解釋權力歸屬於中央。

### 2. 設立或者撤銷特別行政區的權力

《憲法》第31條規定，在必要的情況下，國家可設立特別行政區，且在第62條中規定這種設立特別行政區的決定權由全國人大享有。那麼既然是必要的時候可以創立特區，在這種“必要”的原因消滅時，國家也有撤銷特別行政區的權力。當然，按照中央對港澳的政策，特別行政區至少實行50年。此外，若港澳特區運行良好，對推動台灣地區的和平統一大業有促進作用的，中央同樣可行使全面管治

權，讓港澳特區繼續運行，這也符合鄧小平同志關於論述港澳特區五十年後“變與不變”的辯證關係。<sup>10</sup>

### 3. 對於香港特別行政區法律的事先審查權、事後審查權以及新法審查權

《香港基本法》第17條第2款規定全國人大常委認為香港特別行政區的法律與中央管理及中央與香港關係相悖的，可以將該法律發回，發回的法律不再有效力；《香港基本法》第160條規定，原有或制定的法律在與《香港基本法》相悖的情況下，全國人大可以停止生效。

### 4. 主要官員的任免權

《香港基本法》第15條、第45條和第48條都明確的規定了對行政長官和各司司長、局長等主要官員均由中央任命；在第73條規定了行政長官的罷免也由中央決定。

### 5. 國防與外交權

在《香港基本法》第13、14條中規定，中央對香港的外交事務和防務具有管理的義務和權力，因此，中央對香港的全面管治權也包括管理香港國防與外交的權力。

### 6. 戰爭狀態或緊急狀態決定權

《香港基本法》第18條規定全國人大常委決定宣佈戰爭狀態或緊急狀態。這裏的緊急狀態是指不可控制的危及國家安全或者統一的動亂或者事件。

### 7. 其他與國內地區協調的權力

除上述權力外，學界所討論的“剩餘權力”亦即《憲法》和《香港基本法》中沒有明確歸屬於中央還是特別行政區的權力，都應當歸

---

10.《鄧小平文選》（第三卷），北京，人民出版社，1993年，第73頁。

於全面管治權之範圍。在《香港基本法》中有明確表明，高度自治權是香港依據《香港基本法》行使的，所以限定了高度自治權的行使範圍只能在《香港基本法》的規定之內，對於《香港基本法》沒有明確歸屬的，應當歸屬於中央的全面管治權之內。

### （三）高度自治權的含義

《香港基本法》第2條規定：“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治……”。那麼這裏所稱的高度自治到底是甚麼呢？

#### 1. 法律釋義

根據《香港基本法》第2條的規定可以看出，這裏的高度自治權包括香港享有獨立的司法權、終審權、立法權和行政管理權。這是對於高度自治權的具體和狹義的規定。

#### 2. 學理解義

在黃振的《特別行政區高度自治權研究》一書中提出的自治權三要素說，則從抽象和廣義的層面闡述了高度自治權的定義。<sup>11</sup> 該書認為自治權由三個要素構成，即自治權主體、自治權內容、自治權客體。而高度的自治權，則指的是主體確定、內容廣泛真實且形式受到憲法的有效保障和監督的一種權力。

#### 3. 高度自治權的性質

高度自治權是一種治權，是國家實現其地域治理而賦予香港的一種處理地方事務的權力，既然全面管治權是一種主權，那麼高度自治權就是實現全面管治權的一種途徑，是服從於全面管治權的。

---

11. 黃振：《特別行政區高度自治權研究》，福建，廈門大學出版社，2013年，第16頁。

綜上所述，高度自治權即由中央所賦予的香港在《香港基本法》的規定範圍之內所能行使的治理香港地區事務的權力。根據《憲法》和《香港基本法》的規定，高度自治權囊括在以下範圍之內：

### （1）行政管理權

《香港基本法》第2條授權香港特別行政區享有對本地區的行政事務進行單獨管理的權力。一般情況下不受中央干涉。

### （2）立法權

在《香港基本法》第2條中，規定了香港特別行政區能夠依據本地區的具體情況，享有單獨的立法權力以規範和治理地區事務，但是全國人大常委可以對香港地區的法律進行審查。

### （3）獨立的司法權、終審權

《香港基本法》第2條指出，香港特別行政區的司法系統是獨立於內地主體的，不受國內其他地區司法機關管轄，對本地區的案件進行獨立審判，但在審理案件的過程中，對有關中央與香港的關係的法律規定產生異議的，其司法判案以全國人大常委的解釋為準繩。

### （4）對外事務權

根據《香港基本法》的規定，香港特別行政區享有與外國進行獨立的商事締約、對外國提供司法協助、修改民用航空運輸協定等獨立處理對外事務的權力。

## 三、全面管治權與高度自治權的相互關係

自中共十九大強調中央的全面管治權之後，就有一些心懷不軌的言論稱中央強調全面管治權是為了進一步控制港澳，認為全面管治權與高度自治權之間是此消彼長的關係<sup>12</sup>，全面管治權的擴張會使得

---

12. 王禹：“‘一國兩制’下中央對特別行政區的全面管治權”，《港澳研究》2016年第2期。

“一國兩制”成為一紙空文，港澳的自由與發展岌岌可危。顯然這種企圖割裂內地與港澳的關係的言論是極其荒謬的。所以為了杜絕這種荒謬言論的影響，找出片面觀點之破綻，我們必須就全面管治權與高度自治權間關係進行明確的探討。

### （一）全面管治權與高度自治權是行使主權與授權的關係

首先要明確的一點是，全面管治權是高度自治權基礎與保障，沒有全面管治權，高度自治權也就沒有了產生的條件與基礎。高度自治權從屬和派生於全面管治權，來源於中央授權。所以，萬萬不能將兩者分離開來、對立開來。《香港基本法》第2條明確指出：“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治……”。可見，高度自治權是中央授權於香港的，而非香港所能自創。而中央之所以能夠授權香港，就是因為中央享有管理地方事務的對內主權，而全面管治權又是基於這種主權而產生的一種權利（是以也有學者將其稱之為“主權性管治權”）<sup>13</sup>，所以高度自治權是國家基於主權而行使全面管治權的一種被授權的權力。<sup>14</sup>從《香港基本法》第13、14條中可以看出，中央對香港的外交事務和防務具有管理的義務和權力，就是中央對香港行使對外主權的一種表現。其次中央成立或撤銷特別行政區、制定、修改《香港基本法》以及對香港地區的某些法律的審查權等，都是其對香港行使對內主權的形式和體現。而《香港基本法》第2條所包含的高度自治權，是中央行使全面管治權所授予的權力，是以兩者之間的關係是行使主權與授權的關係。

### （二）高度自治權是全面管治權下的一種特殊的地方自治

根據《中國大百科全書》（政治卷）的定義，地方自治是在國家的監督下和憲法與法律的規定範圍內地方自治團體（即某一領土範圍

---

13. 周挺：“論中央監督權的正當性、範圍的行使與法治化建議”，《港澳研究》2016年第3期。

14. 董立坤：《中央管治權與香港特區高度自治權的關係》，北京，法律出版社，2014年，第16頁。

內的全體居民)依本團體的意志組織地方自治機關,利用本地區的財力、物力、人力來處理和發展本地區的公共事務的一種地方政治制度。<sup>15</sup>我國依據國情,尊重歷史文化,香港回歸後,獨具匠心的將其與澳門一起設為特別行政區,並以《憲法》加以保障和規定。實行“一國兩制”多年,我國一直將“港人治港”、“澳人治澳”方針落實到位,賦予港澳高度自治的權力。雖然港澳實行的是特別行政區制度,但我們依然能看到它的本質還是一種特殊的地方自治,與民族區域自治和我國其他城市的自治不同,特別行政區內可以不隨內地實行社會主義制度而繼續實行其資本主義制度,也在立法和司法領域也可以有一套獨立運行的系統,但這些特性並不違背我國是單一制國家體制的性質。所以即使特別行政區可以享有這麼多與眾不同的特權,其本性也依然是一種地方自治,高度自治權也依然是從屬於中央的一項權力,受中央的管轄和治理。如香港特別行政區的憲治性法律《香港基本法》由中央制定,特別行政區是否成立也由中央決定,中央對特別行政區的法律具有審查權等等,都體現了全面管治權與高度自治權是中央管治地方的關係。所以,這種高度自治雖有特殊,但僅限於其享有更高程度、範圍更廣的治理地方的權力,其本質仍然是受中央約束和管治的地方自治。<sup>16</sup>

### （三）全面管治權與高度自治權共同構成“一國兩制”的權力體系

不難看出,全面管治權與高度自治權這兩個權力之間的關係並不是相互對立、此消彼長的,反之,兩者之間是相互促進,相得益彰的。如果只要高度自治權,不要全面管治權,那就是“兩國”了,就不是“一國兩制”了。在全面管治權與高度自治權兩種權力並存的情況下,我們就更需要認識兩者間的關係,以一個國家為基石,共同維護兩種制度友好並存。首先,“一國兩制”方針,要基於國家的全面管治權才能有強有力的保障來貫徹與執行,如果國家沒有全面管治

15. 《中國大百科全書》總編輯委員會：《中國大百科全書》（政治卷），北京，中國大百科全書出版社，1992年，第56頁。

16. 黃振：《特別行政區高度自治權研究》，福建，廈門大學出版社，2013年，第16頁。

權，那就沒有對港澳實行管治的權力，無法保障其平穩運行，港澳也無法得到中央的支持與保護，無法保持繁榮發展，甚至會連地區安全都得不到保障，那麼“一國兩制”方針也就更談不上實現。其次，由於制度文化歷史的不同，如果不給港澳一定的自由實行高度自治，用我國固有的社會主義體制直接管治港澳，必然會出現社會主義與資本主義的矛盾與衝突，不利於增強港澳同胞對祖國的歸屬感與認同感，亦不利於祖國的穩定與統一。所以，在“一國兩制”的政策背景下，高度自治權與全面管治權既是相互交融的，又是各有馳騁空間的，它們共同構成了“一國兩制”的權力體系，共同維護祖國的和平統一和繁榮發展。

#### 四、厘清全面管治權與高度自治權關係的價值

##### （一）有助於維護法律權威，增強港澳同胞的國家認同感

自港澳回歸祖國以來，雖然經濟增長，人民生活改善，但由於種種社會、經濟、政治、文化差異，使得仍有部份港澳同胞的國家認同感較低，對祖國內地有着極大的不信任感，甚至是反感香港回歸內地，企圖謀求香港獨立，破壞國家的統一與和平。香港大學民意調查中心的調查顯示，1997年在受訪者對中央政府的信任率為31.3%，2007年信任率為59%，2011年卻又降為31.0%，甚至比香港剛回歸時還低。<sup>17</sup>香港民眾相信“一國兩制”能落實的比例在2006年到2011年間也從71%降到了52%。<sup>18</sup>這種不信任與不認同也通過各種衝突表現了出來，如2003年爆發的香港回歸以來最大的一次政治危機，50萬香港民眾上街大遊行以表達對香港《香港基本法》第23條的反抗態度<sup>19</sup>，而這一條恰恰是中央對香港關於維護國家安全和統一的立法指導意見的條文，這正是民眾對祖國缺乏歸屬感與認同感的體現。再有2013年

17. 倉田徹：“中港融合的挑战——經濟融合的政治效果”，《當代港澳研究》2012年第5期。

18. 陳麗君：“香港與內地融合過程中的衝突及其原因”，《探索與爭鳴》2012年第6期。

19. 倉田徹：“中港融合的挑战——經濟融合的政治效果”，《當代港澳研究》2012年第5期。

由戴耀廷等人發起的佔領中環運動，以爭取香港行政長官普選的名義鼓動香港人民以違法的形式佔領中環，公然勾結境外勢力，企圖破壞香港的民主法治，擾亂社會治安，動搖憲法與基本法所構建的法律秩序，嚴重影響了香港的社會經濟秩序，增加了政治的不穩定因素。無獨有偶，2017年9月鬧得沸沸揚揚的香港中文大學民主牆事件，香港中文大學前學生會會長面對維護祖國統一的內地學生，公然舉着言論自由的旗幟發表了大量的辱華言論，引起民憤。這些事件無不體現了“港獨”思想的破壞力。

而要減少和避免這些不穩定因素的出現，通過研究全面管治權與高度自治權的關係來厘清中央與香港特別行政區的關係則是必要的。《香港基本法》的內容是香港享有高度自治權的重要體現，《憲法》則以國家根本大法的形式保障了全面管治權的實現。故此，探討全面管治權與高度自治權，就離不開《憲法》與《香港基本法》的內容，而也只有厘清了這兩個權力的關係，才能更好的維護法律的權威，有助於內地和香港民眾進一步的瞭解香港與中央的法律關係，增強香港民眾認同感和歸屬感，維護祖國的和平穩定。

## （二）深化內地與港澳交流合作，助推港澳與內地同發展、共繁榮

港澳自回歸以來，對內地的經濟依賴逐漸增強。內地為港澳經濟發展提供了強有力的支持和保障，一方面加強了內地與港澳的進出口合作，增加了對港澳的投資，增加就業機會和人才流動。另一方面，內地民眾在港澳的消費也成為了拉動港澳經濟增長的一大動力，刺激了港澳的經濟活力。但在內地與港澳的融合過程中，難免會出現一些衝突，在經濟上，雖然內地遊客的到來給香港帶來了許多商業契機，但是這些內地遊客搶購行為也給港澳居民造成了諸多不便，另外，由於香港福利政策、金融發展等影響，部份內地民眾移居香港，但這些民眾也一定程度上的分散了香港的社會福利基金池。諸如此類的現象，都形成了內地與港澳在融合的過程中亟需解決的問題。在文化上，內地民眾在港某些不文明行為如隨地吐痰、亂丟垃圾、在公共場所進食等行為，在內地可能司空見慣，在香港卻是影響市容的行為，

這就會引起香港民眾不滿，甚至引發衝突，激化矛盾。如果不及時處理好這些衝突，則不利於香港與內地長期友好的交流。而只有正確認識高度自治權與全面管治權的關係，才能夠彌補內地與香港在交流合作中的缺口。中央政府充分發揮對香港地區的管治和治理機能，同時香港正確利用自己的高度自治權，推動自身發展，這樣就能從本質層面上處理好內地與港澳在融合中的衝突，深化內地與港澳交流合作，助推港澳與內地同發展、共繁榮。

### （三）改善與《基本法》實施相關的制度和機制，維護《憲法》與《基本法》權威

雖然國家強調內地與港澳的融合與合作，但是目前在《香港基本法》和“一國兩制”政策的落實上依然存在一些問題，如香港立法會長久以來存在的“拉布”現象，1999年的《區議會條例草案》歷經三次審讀，時經三個多月，“拉布”成員表現活躍，引導會議進程。此外，距今時隔不遠的還有《2012年立法會（修訂）條例草案》和《2013年撥款條例草案》的審議等，通過惡意冗長的方式對議題進行辯論，故意拖延會議時間，阻止某些政策或法案的通過，不難體現這是香港法治實施中的一個頑疾。而產生這種現象的原因，一方面是由於《香港基本法》體制結構設計存在一些問題，另一方面又由於在社會的發展過程中出現了民主程序異化的問題，使別有用心之人表面上遵循宣導民主程序，實質上卻利用其破壞民主法治。<sup>20</sup>而要解決這些問題，就首先要處理好高度自治權與全面管治權之間的關係，不處理好這兩者的關係，明確各自的權力範圍，就很難追究在實踐中出現這些不利於國家民主法治發展的問題出現的緣由。振奮人心的是，2017年12月22日，香港立法會通過修訂《議事規則》決議案正式生效，將在一定程度上制止“拉布”行為，為暢通香港經濟民生發展奠定了良好的立法基礎。這也是香港社會在全面準確理解“一國兩制”下的重大法治成果，將進一步推動內地與港澳全面互利合作。

---

20. 田飛龍：“香港立法會的惡質‘拉布’及其治理”，《當代港澳研究》2014年第3期。

## 五、結語

中央提出全面管治權的初衷並非在於取消港澳的高度自治權，而是在於運用全面管治權發揮其修改與解釋基本法的權力作用，對基本法的規定進行審視和改進，完善其實施機制，使港澳的自由與民主真正得到保障。針對目前仍有部份港澳同胞對內地缺乏認同感與歸屬感的問題，中央一方面應當正確面對在港澳回歸之後在與內地經濟融合中所出現的問題與衝突，另一方面還應當加強對港澳同胞特別是青少年的憲法知識教育，使其能正確認識內地與港澳之間的關係，正視歷史，着眼未來，積極推動港澳融入國家發展大局，推動港澳與內地同發展、共繁榮。

