

# 以分權與放權關係分析十九大後的中央與特區關係轉變

張少鵬\*

## 一、問題提出

《中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》（以下簡稱《十九大報告》）提及有關港澳地區的部份共有五個部份，當中一再堅持“一國兩制”，推進祖國統一，繼2014年由中華人民共和國國務院新聞辦公室於發佈《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書後再次重申全面管治權的概念，被認為是中央對於香港事務的干擾，有違時任中共總書記江澤民1989年所說的“有的香港人不大理解，說‘井水不犯河水，河水必定犯井水’。其實，我這句話完整地說是‘井水不犯河水，河水不犯井水’”。甚至認為香港的管治將會與內地威權政體的形式接近，違背“一國兩制”原則。實質而言，在《十九大報告》中提及了全面管治權與高度自治並不相違，兩者更應有機結合，讓特區更好助力國家發展。

中央與特區關係有別於中央與地方，更有別於西方傳統分權理論。由於中央與特區政府“一國兩制”的特殊性，形成了特有的央地關係，產生出分權概念上的不同。然而，有學者則認為中國並不具有西方分權理論的完整性，它更是一種“放權”的概念，而且更符合中國作為一個單一制國家的解釋。<sup>1</sup> 在中國的央地關係中，與西方理論流派本身具有差異，原因在於政治體制邏輯的不同。西方對於央地關係的理解為分權，“分權描述的是中央政府向地方政府和社會轉讓治理權威的過程”<sup>2</sup>，西方治理權威的轉讓導致中央與地方政府之間的關

\* 清華大學公共管理學院博士研究生、澳門大學社會科學學院研究助理。

1. 殷存毅、夏能禮：“‘放權’或‘分權’：我國央一地關係初論”，《公共管理評論》2012年第1期。
2. 楊雪冬：“地方政府間分權的條件：基於地縣關係的分析”，《探索與爭鳴》2011年第2期，第33-37頁。

係更是以橫向發展，權力均等；然而，在中國的情況更接近於放權，給予地方權利和自主性，是為一種行政手段，由此，中央賦予地方權力，只是為了增強集權的有效性。

央地關係的研究有學者將其劃分為五個方面，分別是歷史學、經濟學、政治學、法學以及多學科交叉視角下的央地關係研究。<sup>3</sup> 更進一步來說，政治學、管理學及法學的研究視野更能夠體現央地關係中，管理者與被管理者的關係結構，能夠更好了解央地關係中的權力配置狀況。<sup>4</sup> 在管理學的研究中，更著重於對權力授與、政策實行及實踐的績效；中央授與地方權力，地方以經濟增長等指標回饋中央，中央則給予報酬、地位、名聲等有形無形的直接利益。<sup>5</sup> 法學視野中的央地關係研究，以法律在權力劃分時產生的矛盾作為研究的重中之重，由此亦成為當前學界央地關係研究中受關注度最高的內容之一。學者表明“我國沒有專門的法律來規範央地政府間關係，除了《憲法》的粗綫條安排之外，只有《中央政府組織法》和《地方政府組織法》涉及央地職責權的劃分，但這兩部法律恰恰都是對央地政府職能同構的認可”。<sup>6</sup> 在政治學對於央地關係的研究，利用政治學理論、方法，透過對政治思想、制度、結構、要素的分析研究央地關係是學界研究的切入方式。

本文透過《十九大報告》中港澳地區關係的內容作出解讀，並且對“一國兩制”、《澳門特別行政區基本法》作出分析，附以央地理論分權與放權進行討論。研究問題是，在基本法維護澳門特別行政區的獨有行政、司法及立法的架構下，澳門與中央的關係是如何？在放權理論中對於澳門的適用性又是如何？另外，《十九大報告》後，中

- 
3. 董娟：“多學科視角下央地關係研究述評”，《北京行政學院學報》2013年第1期，第34-38頁。
  4. 張璋：“基於央地關係分析大國治理的制度邏輯”，《中國人民大學學報》2017年第1期，第89-98頁。
  5. 趙靜、陳玲及薛瀾：“地方政府的角色原型、利益選擇和行為差異一項基於政策過程研究的地方政府理論”，《管理世界》2013年第2期，第90-106頁。
  6. 郭劍鳴：“相機授權體制下我國央地關係中的潛規則現象及其矯治——兼談分稅制後‘駐京辦’問題的實質”，《浙江社會科學》2010年第6期，第25-32頁。

央與港澳地區之間的關係將會形成一種甚麼樣的政治新格局？現將以法學、管理學及政治學的角度解釋以上問題。

## 二、《十九大報告》指明中央與港澳特區關係

《十九大報告》堅定履行習近平思想，堅持“一國兩制”，推進祖國統一，一如既往作為長遠港澳台政策。習近平同志於《十九大報告》中提出“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。堅持一個中國原則和“九二共識”，推動兩岸關係和平發展，加強兩岸經濟文化交流合作，實現兩岸領導人歷史性會晤。”《十九大報告》中對港澳台地區的政策及方針，建基於習近平思想（新思想），而新思想的產生與馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論、“三個代表”重要思想作出繼承和發展。當中提出的14個方略中，包括了“堅持“一國兩制”和推進祖國統一”核心要義在於堅持和發展中國特色社會主義。習近平新時代中國特色社會主義思想內涵十分豐富，當中提出的18個方面指出“一國兩制”達成祖國統一的目標。現時香港及澳門已經分別回歸祖國懷抱，未來目標必然是促進兩岸和平，達成祖國統一。

全面管治權一直存在，與高度自治權共同並行，將港澳地區發展包攬在國家發展佈局之中。“全面管治權”再次提醒港澳台地區“一國”在前“兩制”在後。<sup>7</sup>此番言論在港澳地區產生了一系列的爭議，亦產生了對“一國兩制”名存實忘的論調，實質上，報告提及“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”。指明全面管治權及高度自治權之間並沒有衝突，而且是互相發揮作用，帶領港澳地區與中國內地的發展有着更緊密的聯繫，比如首次將國家發展策略包括港澳

---

7. 齊鵬飛：“無‘一國’何談‘兩制’”，參見[http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/huaren/article/2014-07/07/content\\_628090\\_2.htm](http://www.chinatoday.com.cn/ctchinese/huaren/article/2014-07/07/content_628090_2.htm)，2018年6月9日。

地區的粵港澳大灣區政策。未來國家的發展與建設，港澳地區責無旁貸。

### 三、央地關係的委託——代理結構

地方政府與特區政府權力不同，國家意志相同。中央與地方政府的關係自中華人民共和國成立即成為重要的議題，由於幅員遼闊，中央必然雖要透過賦權的方式令地方政府掌握更大的機動性，從而確保地方發展的順暢，對於權力的賦予一直以來亦是國家治理的重要議題。中央與地方政府關係與特區政府的關係，有學者透過立法權進行舉証，指出了特別行政區的立法自治不僅高於單一制國家（即內地的地方政府），甚至與其他聯邦制國家的地方政府相比較也是具有明顯等級上的分別。<sup>8</sup>對於特區政府與內地地方政府的比較中，確實可以看見特區政府從多個方面更具有優勢。但是，從國家治理概念上，不論地方或者特區政府亦是在單一制的框架下發展，並且受命於中央的決策中，從這個角度來看，不論地方或者特區政府亦必須承擔國家發展的使命，只不過是在具體操作上的不同而已。

從管理學角度分析，中央與地方政府的關係從傳統的組織理論概念上探討，更多是一種委託——代理的關係。不論中央與地方或是特區政府的關係，從管治者的角度來看，即使容許了特區政府能夠以“中國香港”及“中國澳門”的名義有限度的參與國際間的活動；但是，在國家內部來看，央地關係並不是兩個獨立主體之間的外部關係，他們均屬於同一個政府之間，上下層級嚴密分佈的構成，其實更是同一組織之間的結構分佈，最終均以同一個國家的形式發揮總體功能。<sup>9</sup>

新公共管理浪潮令特區政府產生了對權力分配的希冀，對於中央管治產生挑戰。新公共管理所推崇以效率作為整體政府發展的方向，將第二部門的方法和技術引入第一部門的執行結構之中，對原有的官

8. 李燕萍：“港澳基本法模式下的中央地方關係之評析”，《澳門科技大學學報》2008年第2期。

9. 胡偉：《政策過程》，杭州，浙江人民出版社，1998年。

僚體系的組織固化進行改造，以績效為先，提高政府部門的執行效能；另一方面，過往的自上而下（Top-down approach）改變成以小政府、大社會及垂直管理結構，從早期的科學管理模式、封閉系統，對結構中的去人性化行為引入更多關注於環境影響的開放系統中。<sup>10</sup> 面對全球善治（good governance）呼聲漸高，香港及澳門特別行政區先後在1997年及1999年回歸祖國的懷抱之中，對於中央來說，如何與特區政府具有一個穩定、平衡，以及特區政府對祖國的向心力則成為了重要的議題，更進一步來說，特別行政區作為中華人民共和國不可分割的一部份，如何讓特區的人民能夠認同祖國，對於中央與特區的關係來說尤為重要。

#### 四、以“一國兩制”、《基本法》維護中央與特區的關係

從法律的角度來看，中央與特別行政區的關係理論框架來源自“一國兩制”，具體表現形式為《中華人民共和國憲法》（以下簡稱《憲法》）及《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《基本法》），尤其以港澳地區各自的《基本法》作為中央與特區政府權力劃分的重要憲制性文件。《十九大報告》中，再一次指明了“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針。透過《憲法》所制定的《基本法》，在法律位階上，本身已經存有主輔之分，根據《基本法》序言部份“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。”表明了《基本法》的法源來自《憲法》。實行“一國兩制”的特別行政區是依據《憲法》而生，根據《憲法》第31條，“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。”及第62條第13款所指，全國人民代表大會（以下簡稱“全國人大”）具“決定特別行政區的設立及其制度”的權力。由此，澳門特別行政區（以下簡稱“澳門特區”）的成立及其相關法規原則上受

---

10. 黃湛利：《新公共管理與港澳公共行政》，三聯書店(香港)有限公司，2015年。

《憲法》所指導。另外，根據《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》附件一所指“中華人民共和國全國人民代表大會將根據中華人民共和國憲法制定並頒佈中華人民共和國和《澳門特別行政區基本法》”，亦即《基本法》作為確保特別行政區法律位階最高的根本大法。由此，“一國兩制”的具體表現為《基本法》所指。

《基本法》作為澳門的憲制性文件，修改、解釋權來自全國人大及全國人大常委會，並不存在特區的剩餘權力。根據《憲法》第62條第3款指明全國人大具“制定和修改刑事、民事、國家機構的和其他的根本法律。”亦即《基本法》的修改並不能在特區的立法機關中進行；而且，澳門《基本法》的解釋權根據《憲法》第67條所指全國人民代表大會常設委員會（以下簡稱“全國人大常委”）具有解釋憲法及法律的權力；另外，《基本法》第143條指出（《基本法》）的解釋權屬於全國人大常委。然而，基於“一國兩制”的治理方針，澳門特區亦具有相關權力進行解釋，唯只有“對本法關於澳門特別行政區自治範圍內的條款自行解釋。”因此，若超出“一國兩制”及《基本法》授權澳門特區權力以外的法律解釋均屬於全國人大常委。

## 五、分權與放權的理論探討

分權與放權，從權力下放方式之中可見西方與中國的差異。從西方分權理論來看，中央與地方的權力劃分，一般分為發展權、財政權、行政權和政治權四大類。對上述四類權力在中央與不同層級政府之間配置行為，被認為是中央向地方政府和社會轉移治理權威的過程。<sup>11</sup> 從經濟學角度來說，由於市場容易受到政府公權力的壓迫，透過中央向地方的分權能夠有效令市場受外來干涉的影響減少，分權的價值因市場的發展而具有重要意義。<sup>12</sup> 簡而言之，分權令中央與地方政府之間產生約束，從而減少對市場的過度干預。那麼，中華人民

---

11. 楊雪冬：“地方政府間分權的條件：基於地縣關係的分析”，《探索與爭鳴》2011年第2期，第33-37頁。

12. 錢穎一：《現代經濟學與中國經濟改革》，中國人民大學出版社，2003年。

共和國的權力分配又是如何呢？實際上，與經濟條件不無關係。在新中國成立之初，面對工業化水平低下，在國共內戰消耗及拖低的經濟環境，急需要重新發展。中央完全的高度集中權力必然導致市場活力不足，因此，時任國家主席毛澤東指出，必需要在確保中央統一領導的前提下，讓地方政府有更多的權力，從而提高地方的靈活性。<sup>13</sup> 實際上，中央對地方政府的權力下放行為，是為了讓地方更好的服務中央，是中央在地方政府的延伸，同樣地，對於特區政府而言，亦具相當意味。特區政府屬於中華人民共和國的其中一個行政區，雖然在法律地位上具有優於地方政府的權力，但在單一制國家中，其權力是依據憲法所賦予，亦能夠依據憲法所收緊，因此，與聯邦制的分權概念截然不同。更進一步來說，分權理論本身的適用條件是在“現存的、穩定的、自我永存的聯邦制”國家制度相關聯的。<sup>14</sup> 亦即在適用性上，對於單一制國家來說是不切合的，因此，導致了有學者認為學術界一直對中國的央地關係採用了西方分權理論去解釋並不適合。

中央權力並不是分配，它是以賦予的形式給予地方政府。由於分權理論的概念在形成的過程中主要以西方的背景形成；對於中國的中央與地方關係的理解，分權的概念並不恰當；在中國的背景下，更應該是以放權理論去理解，畢竟其原則與內涵都明顯與分權理論有着重大差異。而且，對於中央與特區的關係，雖然與中央與地方政府之間具有一定的差異性。比如，由於特區的管治依據來自《憲法》所賦予的權力，從而令特區具有高度的自治權，不論財政、經濟及文化等不同方面均具有相當獨立的決策權。但是，鑒於我國是單一制國家，中央與特區是不可能存在一種分權的可能性，特區所擁有的權力均是依照《憲法》所指賦予給特別行政區行使，中央是具有權限對該種權力進行調整。更進一步，在單一制國家中，主權是不可能亦不可以進行分配、或是二次轉換；因此，在理論上主權是不可能分配的。<sup>15</sup>

13. 毛澤東：“論十大關係”，《西北師大學報：社會科學版》1976年第1期，第1-19頁。

14. Oates, Wallace E. *Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism*. *International Tax & Public Finance*, 12.4(2005):349-373.

15. 張千帆：《國家主權與地方自治——中央與地方關係的法治化》，中國民主法制出版社，2012年。

## 六、分析中央賦予澳門特區的權力界限

對比中央與特區的權力賦予關係，剖析特區的權力界限。發展權上分權與放權的分別在於自主性，聯邦制特色的體制環境下，地方政府具有充分自主性；反觀，放權理論中並不討論發展權，因為發展權屬於中央統一領導原則中的主要內涵。事務權上，分權的重點在於財政權利劃分，對比放權理論，則其權利較為狹窄。分權視地方的權利為“天賦”，而放權則視為一種行政策略手段，放權認為地方政府是中央政府的延伸，具彈性；分權則認為地方政府的權力相對具固定性，幾乎不具有彈性。放權必須服從中央的統一領導；分權則是形成相互制約。由此，“分權是要解構集權，相對於分權而言，放權在一定程度上則是要增強集權的有效性。”<sup>16</sup>

對於中國適用放權理論去解讀央地關係，存在着灰色地帶。特區政府的設立，其形式及內涵與中央及地方政府的關係明顯不同，其關係更接近於西方的分權理論，只有部份放權理論可以解釋的內涵。因此，在面向中央與特區的研究視野上，更應透過《基本法》的內容進行探討，在比對中央與地方的放權關係與中央與特區政府的權力分配關係，更有系統地了解特區政府的權力在《十九大報告》後全面管治權的地位與審視未來中央與特區關係的轉變。

透過分權和放權理論分析，特區政府與中央的關係在《基本法》的規定明顯存在分權與放權理論之間存在的差異。根據表一所示，對比分權與放權理論，澳門特區政府根據《基本法》第114條、第115條、第121條、第127條、第129條等條文均表明特區政府在經濟、文化和社會、教育、醫療、宗教、對外事務等具有發展權。

事務權上，根據《基本法》第104條，有關澳門特區財政自由，並不需要與中央相切相磋；第136條指出了澳門具有與全球相討如經濟、貿易、金融及航運等的外貿、投資等方面的權力，以上條文構成了特區政府擁有對財政權、對外投資及對外達成協議的權力。

---

16. 殷存毅、夏能禮：“‘放權’或‘分權’：我國央—地關係初論”，《公共管理評論》2012年第1期。

政治權從《憲法》開出缺口後，以《基本法》所指處理，澳門特區擁有相對穩定的政治權利。根據基本法第47條，澳門特別行政區行政長官需由中央人民政府任命，但是選舉行政長官的過程均由澳門特區自行產生，中央間接地發揮政治影響力，讓特區保有更大的自主權。

權力劃分機制與制度基礎有別於地方政府，具有更獨立的權力作出各自的權力制衡。基本法第四章有關政治體制的表述，對於行政長官、行政、立法及司法機關作出了定義，其權力的授予及人員的變遷等均以基本法所規定，由此，權力劃分機制及制度基礎等均屬特區所有，受《基本法》所保護；權力來源依據《憲法》及全國人大所賦予，中央政府並沒有權力收回。價值取向由於特區發展的高度自治權，更多是關注與特區自身的發展狀況。然而，由於《基本法》的權力來源為全國人大，構成了對中央領導的跟隨關係。

**表1 內地及特區權力下放及分配比較**

	內地權力下放	特區權力分配
發展權	中央政府擁有	特區管有經濟、文化和社會、教育、醫療、宗教、對外事務等發展權。
事務權	財政權利的下放，及企業管理、外貿、投資等方面的管理權下放	特區政府被賦予權力
政治權	由中央政府垂直管控	中央政府間接管理
權力來源	中央政府	全國人民代表大會
權力劃分機制	地方權利的所有權屬於中央	特區權利的所有權屬於特區，並且具有高度自主性，實行與中國內地截然不同的權力劃分模式。
制度基礎	地方政府依據中央政府的需要或認知的變化而調整變化	地方與中央的權力劃分根據《基本法》所賦予的固定性
價值取向	維護中央強有力統一領導	特區發展優先，認同及跟隨中央領導

來源：殷存毅，夏能禮：“‘放權’或‘分權’：我國央—地關係初論”，《公共管理評論》2012年第1期。編者整理。

## 七、結論

澳門特別行政區的央地關係有別於中國大陸地方政府與中央政府的關係。《十九大報告》體現強化“一國”概念，分權理論未能解釋特區政府與中央關係界線的分野。透過放權理論與特區的權力劃定比較，解釋了中央與特區政府在政策層面上的權力互動關係。

由此，（一）中央政府與澳門特區的關係在《憲法》及《基本法》的框架下確認，兩者之間的關係在分權與放權理論中間的灰色地帶之中。對比中央政府與中國大陸地方政府的關係，澳門特區具有更高的穩定性及不可侵犯性。（二）在放權及分權理論中，特區政府存在於兩者之間，基於《憲法》的源故，特區政府的權力備受保護，其權力的變更過程需要全國人大進行修改，相比放權的理論框架，更為偏重分權理論的概念。透過《基本法》確保了澳人治澳、高度自治的原則。（三）《十九大報告》後中央表明了對特區政府具有全面管治權，這一權力是在一國兩制的框架下實施，亦即高度自治與全面管治權並沒有衝突，概念的重申其意義在於中央表明立場，在尊重高度自治權的底下表現對特區事務的關切。《十九大報告》後中央的明確取態亦表明了特區必須對於國家發展作出取態，並不能單純的獲取經濟紅利。因此，在新的議題上，比如一帶一路、粵港澳大灣區首次將港澳地區納入國策發展之中等，都明確表明了特區政府雖要為國家發展作出貢獻，更積極融入國家發展規劃之中。