

## 中央對特別行政區全面管治權的研究現狀述評\*

鄒平學

**摘要：**官方2014年首次在《白皮書》中提出中央全面管治權的概念，學界對此高度關注和深入研究，從中央全面管治權的含義、多維度研究全面管治權的權力內容、權力主體、權力依據、法律基礎、中央監督權的性質與規範、監督權的內涵與外延、監督權的實踐、全面管治權實踐面臨的挑戰等問題，奉獻了諸多成果。有關成果來源及學科多元，論題豐富，觀點各異。早期成果理論闡述和法理研究較為突出，後期則呈現出較強的問題意識和實踐對策導向，開始呈現重視基本法實施的相關機制完善的趨向。但現有成果也存在缺乏系統宏觀的研究視角，研究論域不平衡；港澳與內地的共識性成果不多；基礎理論研究薄弱；無法滿足實踐需要等不足。未來需要突破的空間主要在落實中央對特別行政區全面管治權的基礎理論研究、實踐邏輯證成、制度機制、重點難點及跨學科研究、比較研究等方面。

**關鍵詞：**中央 特別行政區 全面管治權

### A Review of the Current Research Status on the Central Government's Overall Jurisdictional Power over the Special Administrative Regions

ZOU Pingxue

(Center for Basic Laws of HongKong and Macau Special Administrative Region, Shenzhen University)

**Abstract:** A volume of research focus on the concept of overall jurisdiction since its introduction in the 2014 Chinese government White Paper. Research has explored its implications, power dynamics, legal foundations, and executive mechanisms, with particular focus on central supervisory power. Studies have examined its nature, normative frameworks, conceptual boundaries, and the challenges of implementation, yielding diverse insights from multiple disciplines and perspectives. Early scholarship primarily emphasized theoretical and legal analyses, while later research shifted toward problem-oriented and strategic approaches, reflecting a growing emphasis on refining mechanisms for implementing basic laws. However, existing studies reveal several limitations: a lack of comprehensive and balanced research domains, insufficient consensus-building between Hong Kong, Macao, and mainland China, underdeveloped foundational theories, and a gap in addressing practical needs. Therefore, future research should prioritize advancing theoretical frameworks for comprehensive central governance in special administrative regions, strengthening logical practices, developing institutional structures, addressing key challenges, and fostering interdisciplinary and comparative studies. By addressing these gaps, scholars can contribute to a more robust understanding of overall jurisdiction and its effective implementation.

**Keywords:** central government, Special Administrative Regions, overall jurisdiction

\* 本文係作者主持的廣東省社科規劃2024年度法學理論與實踐專項委託重點項目《港澳基本法與“一國兩制”實施的法治保障研究》（批准號GD24XFZ20）階段性成果，並發表於澳門理工大學“一國兩制”研究中心於2024年10月15日主辦的“慶祝中華人民共和國成立75周年暨澳門回歸祖國25周年——‘一國兩制’論壇2024：‘一國兩制’在澳門的成功實踐與展望”。

收稿日期：2024年10月15日

作者簡介：鄒平學，法學博士，二級教授，博士生導師。現任深圳大學港澳基本法研究中心主任、港澳及國際問題研究中心主任，中國法學會港澳基本法研究會副會長，廣東省法學會港澳基本法研究會會長，廣東省習近平新時代中國特色社會主義思想研究中心廣東省法學會研究基地特約研究員

## 一、中央對特別行政區全面管治權這一概念的提出與研究脈絡

### (一)中央對特別行政區全面管治權這一概念的提出

國務院新聞辦公室2014年6月在《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》的白皮書（以下簡稱“白皮書”）第一次正式提出“全面管治權”這一全新的政治和法理概念。但早在2010年，全國人大常委會原副秘書長喬曉陽就已在有關講座時開始使用“中央全面管治權”的概念。<sup>1</sup>《白皮書》明確提到：“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。”“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。”“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。”之後，習近平等中國共產黨和國家領導人也在公開場合多次使用這一重要概念，中央還充分行使全面管治權，不斷豐富發展依法治港治澳的實踐。中國共產黨的十九大報告以及十九屆四中全會決定、十九屆六中全會決議均明確或重申中央對特別行政區的全面管治權，要求維護全面管治權、落實全面管治權或健全行使全面管治權的制度。這足以說明，中央對特別行政區的全面管治權是依法治港治澳重要抓手。全面管治權的理論和實踐也引起了基本法學界的高度關注和研究探討。

### (二)探討全面管治權的學術脈絡

早在2014年官方提出這個概念之前，王叔文主編（1990年）的《香港特別行政區基本法導論》已經提出管治權這一概念。吳建璠（1990年）指出，中央在對香港特別行政區實行管治辦法區別與其他地方行政區。林尚立（1997年）指出，如何在尊重香港特別行政區高度自治權的前提下，實現中央對香港特別行政區的管治權的相關問題。饒戈平2014年前也提出中央對特別行政區的管治權的全面性。王振民的《中央與特別行政區關係——以一種法治結構的解析》（2002年）、宋小莊的《論“一國兩制”下中央和香港特區的關係》（2003年）等專著，程潔的《中央管治權與特區高度自治——以基本法規定的授權關係為框架》（2007年）、饒戈平的《“一國兩制”與國家對港澳地區的管治權》（2012年）等論文，都是側重從中央與港澳兩個特別行政區關係角度探究中央權力與特別行政區高度自治權的關係。黃振的《特別行政區高度自治權研究》（2013年）則論證自治權來源於中央權力的命題。董立坤的專著《中央管治權和香港特區高度自治權的關係》（2014年）提出了“國家管治權”的概念，還以相當的篇幅明確討論了中央管治權問題。不過，管治權之前加上“全面”二字確實是2014年由《白皮書》首次提出，提出伊始就引起香港社會強烈反響和熱議，香港有人聲稱“全面管治權”、“監督權力”是新概念；有人擔心，“全面管治權”意味高度自治權變調了、被代替了；特別是反對派非常忌諱“全面管治權”提法，指責這完全取代了高度自治權，批評中央的“監督權力”沒有法律基礎，是“僭建”的權力；還有人聳人聽聞地表示這些個新提法“與基本法中高度自治、‘港人治港’的原則相違背，基本法已名存實亡”，還說“一國兩制完蛋了”。如何回應香港社會的這些質疑和挑戰，正本清源，為中央行使全面管治權保駕護航，成為學術界當時深入研

<sup>1</sup> 喬曉陽：《深入學習研討基本法，努力提高公務員素質——以在“澳門基本法高級研討班”結業典禮上的講話》，《“一國兩制”研究》2010年第6期，第1-4頁。

究這一話題的重要方面。

2014年後，學界發表了一些論文，擇其要者有：范宏雲的《“一國兩制”下的中央全面管治權》（2014年）、廉丹的《中央對香港擁有“全面管治權”》（2014年）、強世功的《全面管治權與治港者的文化戰爭——〈一國兩制白皮書〉解讀之三》《“中央對港具有全面管治權”符合基本法的原則》（2014年）、鄒平學的《“全面管治權”乃中央自始至終權力》（2014年）、王禹的《“一國兩制”下中央對特別行政區的全面管治權》（2016年）、許昌的《中央對特別行政區直接行使的權力的分類研究》（2016年）、魏淑君、張小帥的《論“一國兩制”下中央對港澳特區的全面管治權》（2016年）、張小帥的《論中央管治權的合法性——以香港特別行政區為例》（2016年）、程瀟綺的碩士論文《中央對香港特別行政區管治權研究》（2016年）等。

2017年10月，十九大報告明確指出“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”，以及“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”。對“中央對特別行政區全面管治權”概念及其原理和制度實踐的論著開始顯著增加，例如：蔣朝陽的《國家管治權及其在特別行政區的實現》（2017年）、郝鐵川的《論中央對香港的憲制性管治權》（2017年）、徐靜琳的《維護中央對香港管治權的法治視角》（2017年）、宋小莊的《中央對香港全面管治權解析》（2017年）、鄧莉、杜承銘的《“一國兩制”下中央對特別行政區全面管治權之釋義分析——兼論全面管治權與高度自治權的關係》（2018年）、曹旭東、徐英的《中央全面管治權配套制度論綱》（2018年）、謝宇的《論中央全面管治權與特區高度自治權的平衡——由〈基本法〉的雙重屬性展開》（2018年）、王逸冉的《中央對於香港特別行政區的“全面管治權”研究》（2018年）、蔣朝陽的《維護中央全面管治權與保障特區高度自治權有機結合的澳門啟示》（2018年）、姚聰的碩士論文《“一國兩制”實踐中中央落實全面管治權的必要性及實踐意義——以香港第五屆行政長官選舉為例》（2018年）、周傑的《全面管治權語境下中央對香港的監督》（2018年）、駱偉建的《論中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合》（2018年）、馮澤華的《論中央對港澳全面管治權中的監督權》（2019年）、劉立明的《“一國兩制”法政思想源脈及其邏輯展開》（2020年）、馮澤華的《新時代中央對港澳全面管治權：實施困境與法治進路》（2020年）、杜磊的《論中央對特別行政區全面管治權的“全面性”特徵》（2022年）、姚夏軍的《中央對港澳全面管治權的理論基礎與發展》（2022年）、聶汪林的《全國人大解釋香港基本法的必要性研究——基於落實全面管治權的視角》（2023年）、鄒平學及姚夏軍的《中央對港澳全面管治權的憲制基礎與重大意義》（2024年）等。

在專著方面，駱偉建、周挺、張強等澳門學者出版的《“一國兩制”下的中央管治權研究》（2019年）以“中央管治權”為主要研究對象，從“中央管治權”的基本框架、細分及相互關係、重要中央權力、特別行政區落實“中央管治權”的現實問題等四個方面解構了中央管治過程中的制度設計，這是目前對中央管治權行使及其依託的制度機制的較為系統深入的最新成果。

## 二、中央對特別行政區全面管治權的研究成果的類型化綜述

### (一) 中央全面管治權的含義

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。董立坤（2014年）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。王禹（2016年）認為，“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。中央擁有對特別行政區的全面管治權，是基於我國對香港、澳門恢復行使主權而產生的。這就回答了中央對香港的全面管治權在法理上能否成立的問題。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。蔣朝陽（2017年）、魏淑君（2016年）等學者認為，全面管治權是指在單一制的國家結構形式下，國家根據憲法與基本法的規定，對香港、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。憲法和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，以及授予特別行政區的行使高度自治的權力。蔣朝陽（2017年）認為全面管治權是一種國家管治權，特別行政區的高度自治權是中央授予特別行政區的國家管治權。駱偉建（2018年）對中央全面管治權的主體，即“中央”的概念也作了探討，他認為，中央全面管治權的主體是國家的主權機關，具體包括全國人大及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會；基本法中使用的“中央”、“中央人民政府”和“中央人民政府所屬部門”均有特定和固有的含義，必須依據我國憲法解釋，絕對不能隨意理解。王逸冉（2018年）認為中央是全面管治權的主體要素。“全面—管治”是一體兩面，共同構成整個概念的權限要素。“全面”強調的是權力的內涵豐富，是數量範疇；“管治”強調的是權力的性質，是質量範疇。主權理論為具體理解“全面管治權”的“全面性”提供了時間上的永久性、空間上的絕對性和事項上的廣泛性三項標準。中央作為“全面管治權”的主體依據是作為國家主權的所有者身份，管治權內涵中的“全面性”是基於主權內涵的豐富性，其對應着基本法當中所規定的特別行政區制度的廣泛性，“全面管治權”的目的乃是為了實現中央對於特別行政區的有效管治，這是特別行政區被納入國家治理體系而產生的國家行使主權的新方式。“全面管治權”概念並非意味着這是一種不受任何限制的權力。從上述不同的定義看，正如鄧莉、杜承銘（2018年）所認為的，對於何為全面管治權，目前學理上還缺乏一個明確的、公認的定義，以致於對全面管治權的探討還缺乏一個學理上的共識基礎。

### (二) 基於何種維度研究全面管治權

#### 1. 基於主權維度的研究

饒戈平（2012年）認為，中國對港澳恢復行使主權，本質上是中國恢復行使管治的權力，意味着實實在在地恢復行使國家對港澳地區的最高的、絕對的、不可加以限制的主權權力，意味着全面地切切實實的實施國家對港澳的管治。主權是管治權的前提和基礎。王禹（2012年、2016年）認為，管治權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，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。鄒平學（2014年）認為，“中央擁有香港全面管治權”有無可辯駁的法理基礎。中央的管治權實質是主權引伸出的管治權或者說治權。中國自古以來就擁有對香港的主權，制定香港基本法、設立香港特別行政區並決定在特別行政區實行的

制度，是中國政府恢復對香港行使主權的必然結果。恢復行使主權有多種形式，其中就包括行使管治權。范宏雲（2014年）認為，主權是全面管治權的法律依據，全面管治權是確保國家全面行使主權的有力保障。魏淑君（2016年）認為，在主權與治權的關係中，主權是治權的前提和基礎，沒有主權就沒有治權，有了主權才談得上治權。徐靜琳（2017年）認為，基於中國對香港和澳門擁有主權，中國政府對香港和澳門便具有當然的治權，中國政府就是通過對香港和澳門行使管治權來體現主權的。恢復行使主權，就是我國政府恢復行使作為主權國家所應該行使的權力，其實質是指恢復行使管治香港和澳門的權力。蔣朝陽（2017年）認為國家管治權是中央全面管治權的前提，並將國家管治權界定為：人民作為主權者，通過行使主權的最高權力機關，對國家以及全國各地方行使的領土管轄權和統治（治理）權。從主權而來的國家管治權具有三個基本要素：一是人民，二是領土管轄權，三是統治（治理）權。喬曉陽（2018年）認為，基於國家主權原則，任何國家的中央政府都對其領土具有全面管治權。鄧莉、杜承銘（2018年）認為“全面管治權”的法理基礎在於主權。主權是管治權的前提和依據，沒有主權，則管治權缺乏合法性與自主性基礎；管治權則是主權的實現途徑。主權與管治權互為表裏，但兩者又有所不同。

## 2. 基於中央與地方的授權關係的研究

程潔（2007年）認為對特別行政區高度自治的理解應當以基本法所規定的授權關係為框架，在此基礎上討論高度自治的保障問題。在授權框架下，特別行政區的權力來自中央的授予並且必須接受中央政府的監督，授權的結果既不應產生分權模式下的灰色區域，也不應產生人權語境下的對抗權。莫紀宏（2014年）認為，“全面管治權”是對基本法關於中央和香港特別行政區相互關係的一個法律上的認識，因為基本法第2條講全國人大授權香港特別行政區依法實行自治，這個授權到底是甚麼概念，通過全面管治權的方式把這個內涵落實到法言法語了。徐靜琳、程維榮編的《憲法與港澳特別行政區有關法律制度研究》（2016年）從中央對港澳兩個特別行政區的管治權以及香港特別行政區的自治權兩個方面分別進行研究，結合香港特別行政區立法會選舉制度進一步闡釋管治權與自治權之間的內涵與關係。

## 3. 基於國家結構形式維度的研究

郝鐵川（2017年）認為單一制是中央行使對香港憲制性權力的前提，而香港特別行政區某些人之所以長期鼓吹中央政府對香港特別行政區的管治權是類似英國女王那樣的虛權、中央政府對香港特別行政區的管治權只有外交和國防兩項、“港人治港”表明中央政府不能治港、香港特別行政區擁有自己的“固有權力”和“剩餘權力”等，是因為他們不知道或故意抹殺中國的國家結構是單一制而非聯邦制，不知道或故意抹殺香港特別行政區是直轄於中央人民政府的一個地方政權，而非聯邦制下聯邦政府和成員單位共同擁有主權、各有一套憲法法律的關係。王禹（2016年）認為，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；在單一制國家結構形式下，中央對地方具有全面的管治權力。地方的權力是中央授予的，地方沒有自己的權力。魏淑君（2016年）認為，在單一制國家，主權在中央，中央的權力是本源性、全面性的，地方沒有任何固有的權力，地方的權力來自中央的授權，這種授權是權力行使的轉移，而非權力本身的轉移。

喬曉陽（2018年）認為，我國是單一制國家，特別行政區是國家不可分離的部分，直轄於中央人民政府，根據憲法產生的中央政府代表全國各族人民行使管理國家的權力，中央對特別行政區同樣具有全面的管治權。

### （三）對全面管治權權力內容的研究

這方面的成果較多。不少學者認為，基本法所列舉的關於中央的權力，就是全面管治權的內容。蕭蔚雲（1996年）列舉了中央對特別行政區的七項權力。陳弘毅（2010年）列舉了中央對特別行政區的十項權力。饒戈平（2012年）認為，中央對特別行政區憲制性權力首先是確定對港澳行使主權，制定對港澳的基本方針政策；其次是決定設立港澳特別行政區，制定港澳基本法；第三是依法按基本法的規定行使中央對港澳管治權力。前二者是一個完成時的權力，後者則是進行時的權力，既包括基本法列明的權力，也包括蘊含於基本法中的權力。董立坤（2014年）認為，全面管治權包括制定、修改和解釋基本法的權力、特別行政區創制權、法律審查權、政制發展主導權、主要官員任免權、國防與外交權、重大事項決定權。莫紀宏（2014年）認為，所謂“全面管治權”包括主權意義上的，主權是不可動搖的，包括國防、外交，是全面管治權的基礎，也是一項重要內容。香港特別行政區的基本制度是通過全國人大的立法來規定的，香港基本法的制定權和修改權掌握在中央手上。管治不僅限於國防、外交，既包括立法權、行政權，也包括司法權，只要是國家權力，它都包含在全面管治權裏面。從立法這塊，基本法的制定、修改都是由全國人大來行使。從行政這塊，行政長官的任命是由中央政府來任命。從司法這塊，對基本法解釋的最高權在全國人大常委會手上，不在終審法院手上。這幾個角度都表明全面管治權是非常全面的，既有主權意義上的國防、外交，同時又有日常立法、行政、司法意義上的中央對於香港特別行政區的這樣一種管治。許昌（2016年）認為，全面管治權包括：設立特別行政區和決定特別行政區所實行制度的權力；制定、修改、解釋基本法以確立對特別行政區所實行的根本制度；授予特別行政區高度自治權並予以界定；監督特別行政區高度自治權的行使；根據憲法和基本法對香港和澳門的具主權性的地域管轄和居民管理；處理與特別行政區有關的外交事務和授予特別行政區處理對外事務的權力；在特別行政區維護國家防務的權力；對行政長官和政府主要官員的任免權；協調和指導特別行政區與國家其他地區的關係；實行緊急狀態及戰爭狀態時的必要權力等十項權力。駱偉建（2018年）認為，中央對特別行政區全面管治權的內容可概括為兩個大的方面：第一，地域管轄。中央對特別行政區的管治權效力及於特別行政區的行政區域。第二，事項管轄。一方面，是中央直接管理的事務，即基本法中規定的中央管理的事務和中央與特別行政區關係的事務，具體可分為外交、國防和其他依照基本法不屬於特別行政區自治範圍的事務。另一方面，中央對授予特別行政區的高度自治權進行監督的事務。葉海波（2018年）認為，全面管治權實際包括中央作為國家代表的權力、中央各機關對特別行政區直接行使的權力、基本法授予特別行政區的權力。全面管治權與高度自治權同根同源，均為國家權力，均源於憲法，只是後者更多地體現為基本法的具體化，二者之間並不存在着對立關係。

### （四）對全面管治權權力主體、權力依據及具體權力的研究

齊鵬飛（2014年）認為，白皮書明確提出了中央行使全面管治權的四個權力主體，全國人大和全國人大常委會、國家主席、中央人民政府和中央軍事委員會。也提出了四個權力主體都有哪些權力，比如，全國人大的三項權力：特別行政區設立的權力、基本法制定的權力、基本法修改的權

力；全國人大常委會的五個權力：基本法解釋的權力，行政長官和立法會產生辦法修改的決定權，立法會通過法案的審查備案權，宣佈香港進入緊急狀態的決定權，以及中央對香港新的授權的決定權，都作了一個明確界定。魏淑君（2016年）認為，中央全面管治權包括授予港澳兩個特別行政區的高度自治權和中央直接行使的權力，並認為“而中央直接行使的權力中，部分權力能夠監督港澳特區的高度自治權，部分權力能夠變更港澳特區的高度自治權。”王禹（2016年）認為“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，包括中央直接行使的權力，也包括對特別行政區自治權進行監督的權力。宋小莊（2017年）認為“全面”二字即表明在“中央管理的事務”外，還有“中央和香港特區關係的事務”以及“香港特區高度自治範圍內的事務”。自香港回歸，中央就擁有了全面管治權，這種權力是基於主權產生的，也正是因為中央有全面管治權，才能授權特別行政區擁有高度自治權。特別行政區的事務分為三類：中央管理的事務、中央和香港特別行政區關係的事務、香港特別行政區高度自治範圍內的事務。對中央管理的事務，中央有應對權，有決定權；香港特別行政區有建議權，有配合權；對於中央和香港特別行政區關係的事務，中央有協調權，有主導權，香港特別行政區有兼顧權，有參與權；對香港特別行政區自治範圍內的事務，中央有監督權，特別行政區有執行權。蔣朝陽（2017年）認為，（1）全面管治權的主體是中央，具體包括全國人大及其常委會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會等五個中央國家機構，特別行政區是被授權的主體。（2）內容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兩方面的權力。（3）範圍是中央對特別行政區的全面管治權。（4）性質是單一制國家中中央對包括特別行政區在內所有地方行政區域的全面管治權；不僅是中央的權力，也是中央的憲制責任。（5）法律依據是憲法和基本法的規定，是憲法和基本法規定的特別行政區制度下的安排。（6）目的是要實現中央對特別行政區的全面有效管治。

### （五）關於中央對高度自治權的監督權的性質的研究

饒戈平（2012年）、鄒平學（2014年）、程潔（2007年）均認為，全面管治權包括中央對特別行政區的監督權。鄒平學還指出，全面管治權本身包含監督權，憲法和基本法亦對全國人大、全國人大常委會、國家主席、中央政府等中央國家機關賦予重要監督權責。魏淑君（2016年）認為，所謂中央對特別行政區高度自治權的監督權，是指對特別行政區的高度自治權發揮着監督作用的中央管治權，屬於中央直接行使的權力。程潔（2007年）特別強調了中央對高度自治權的監督和監督機制，即立法審查和基本法解釋。夏正林、王勝坤（2017年）認為，中央對香港特別行政區行使的監督權構成了中央全面管治權的一部分，是中央專屬的監督性質的國家權力。張強（2018年）認為，中央監督權是中央對特別行政區高度自治權的制衡和矯正，目的在於保障以對國家的統一、中央的權威為原則的“一國兩制”憲制妥協的實現。中央監督權的存在和行使取決於對自治事務是否超出標準、破壞規則的判斷，這是中央監督權存在的基礎與行使方式。王逸冉（2018年）認為，中央對香港的監督，實質就是在監督香港的自治是否超越了中央的授權，因此中央監督的內容就是中央授權的內容。葉海波（2018年）認為，中央作為授權者對特別行政區高度自治權的監督，必然是基本法實施的監督，而不能簡化和泛化為中央國家機關對特別行政區機關的具體行為監督。總之，學者大多認同中央監督權是對中央依照憲法和基本法授予特別行政區的高度自治權力的監督，是一種自上而下的國家權力。

## (六)關於中央對港澳進行監督的法理基礎與規範依據的研究

許多學者從《白皮書》的文本論述邏輯出發，運用主權、授權理論及我國單一制國家結構形式、文本規範等來解釋中央對港澳進行監督的法理基礎，在論證時對上述理論未做嚴格區分，混合運用多種理論補強論證過程。宋小莊（2012年）歸納、論證了“一國兩制”下中央對香港特別行政區行使權力具有充足依據，包括憲法、基本法、不抵觸香港基本法的香港特別行政區法律、國家主權等依據，對特別行政區自治範圍內的事物，不但要確保香港特別行政區的決定權、處理權，而且要體現中央國家機構乃至其有關部門對該類事物的監督權、監護權。特別行政區怠於行使職權、履行義務時，中央國家機構可以行使授權者和監督者的權力。周挺（2016年）認為，對於中央監督權的正當性，繞不過主權概念的建構正當性。他通過借用主權概念提出者讓·博丹的“主權性權力”（Sovereign Power）概念，不僅可以說明中央監督權依據中央享有的國家主權而存在，而且也能澄清主權必須轉化為法治之下具體權力的形式才能在現實中被行使這一原則，進而最終在政治哲學與法治原則的兩個方面證明了中央監督權的正當性。董立坤（2014年）、夏正林、王勝坤（2017年）均把中央的監督權的理論基礎建基於中央的主權與高度自治權的授權理論。王逸冉（2018年）認為，中央對於特別行政區實施高度自治是否逾越授權範圍有權進行監督，這不僅有憲法和基本法的規範依據，也存在實踐當中行之有效的監督方式。周傑（2018年）對全面管治權語境下中央對香港進行監督的主權依據、制度依據和規範依據進行了分析。

## (七)關於中央對港澳進行監督的內涵、外延研究

蕭蔚雲、曾忠恕（1997年）認為，中央對香港特別行政區高度自治權的監督應從特別行政區是否遵守基本法的角度理解，主要包括行政權、立法權、司法權三大方面的監督。宋小莊（2012年）認為，解釋基本法監督方面，全國人大常委會具有完整的違基（即基本法）審查權，體現為：既可以事先審查，也可以事後審查；既可以審查中央管理事務、涉及中央和地方關係的事物，也可以審查自治範圍內的事物；既可以具體審查，也可以抽象審查；既可以被動審查，也可以主動審查；審查時既可以說明理由，也可以不說明；審查效果是終極的，區別於行政長官和特別行政區法院審查效果的非終極性；還可以對其他審查機構（行政長官、法院等）不完整的違基審查進行再審查。董立坤（2015年）將中央監督權概括為：（1）對特別行政區法院的基本法解釋權有監督權；（2）對特別行政區行使的部分對外事務權享有事前授權或事後接受備案的權力；（3）任免行政長官及主要官員的權力；（4）對特別行政區財政預算和決算的備案權；（5）要求行政長官執行中央政府就本法規定的有關事務發出指令的權力；（6）聽取行政長官述職、報告的權力；（7）對特別行政區立法會制定的全部法律有備案權；（8）對特別行政區不符合基本法之立法的發回權；（9）對法官任命的備案權；（10）對國家行為的司法管轄權。宋小莊（2017年）認為，由於香港特別行政區的高度自治權是由特別行政區三個地方性政權機關行使的，中央的監督權相應分為對行政管理權、立法權、解釋基本法監督三方面。張強（2018年）主張可根據高度自治權的授予內容和監督形式來對中央監督權進行分類，按後者不同可區分為人事監督與業務監督。此外，還存在合法性監督與合目的性監督。蔣朝陽（2018年）認為中央根據憲法和基本法擁有的監督權包括：（1）對行政管理權的監督。行政長官對中央負責，執行中央政府指令，中央擁有對行政長官和主要官員的實質任免權，實踐中也確立了行政長官向中央述職、報告等制度。此外，還有對財政預算和決算案的備案監督等。

(2) 對立法權的監督。包括：對法律的備案、發回；對立法會提出的對行政長官的彈劾案，報請中央政府決定。(3) 對司法權的監督。包括：對法官任免的備案，對檢察長任免的決定，依據基本法規定對法院管轄權的限制，發出國家行為的證明書等。全國人大常委會對原有法律的審查對司法適用有約束力，全國人大常委會對基本法的解釋和決定對包括法院在內的整個特別行政區均有約束力。(4) 對對外事務的監督，包括中央具體授權、批准、特別許可和備案。(5) 對澳門法院解釋基本法有監督權。全國人大常委會對法院錯誤釋法有糾正權，對法院應提請而不提請釋法有主動釋法權。浦龍海、冷鐵勛（2015年）列舉了一些具體的中央監督權，包括：（1）對特別行政區立法進行審查的權力；（2）接受特別行政區某些備案的權力；（3）聽取行政長官述職的權力；（4）對特別行政區行政長官及主要官員的任免權；（5）就有關基本法的執理事務向行政長官發出指令的權力；（6）對特別行政區立法的發回權；（7）針對特別行政區將來能行使之具體權力而享有的一些事先批准、事先授權、事先具體授權的權力；等等。夏正林、王勝坤（2017年）認為，僅依據基本法條文對監督權進行列舉有可取之處但容易挂一漏萬，中央對行政長官執行基本法情況進行監督問責屬於最重要的監督。總體來看，學界對中央對港澳監督的內涵、外延研究較為充分，但仍還有待進一步理論化和系統化。目前，對中央監督權的分類以概括基礎上的列舉為主，這種方法優點是直觀明瞭，但也難免掛一漏萬，且概括的內容相對紛雜，有待進一步釐清。

#### （八）對中央監督權行使實踐的研究

田飛龍（2016年）認為與立法會對接的備案審查權從未啟用，也未制度化；與行政長官任命、監督及指令辦事的有關中央權力也未實質化，缺乏最低限度的儀式制度和監督實踐；對特別行政區政府的財政預算案監督權從未啟用；與司法權對接的人大釋法權“絕少且謹慎”地使用，主要限於危機管理，而不是一種積極主動地建構一種基本法法理學。夏正林、王勝坤（2017年）認為，中央監督權實現主要包括對人和對事的監督兩方面，前者在中央在對行政長官及其主要官員的任免機制方面缺少相應立法，後者在對行政長官行使職權、備案、基本法解釋等方面存在監督不足。張強（2018年）認為，實踐中中央監督權行使較少，如港澳回歸以來，中央從未對特別行政區立法予以發回，也未對國家安全立法採取措施，導致中央權力隱形化，類型化、程序化不足，表現在宣誓效忠的監督、中央指令權的實施等方面（目前通過人大釋法、中央政府對特別行政區政府依法取締香港民族黨發公函等實踐，已展開相關監督實踐）。周強（2018年）認為，中央對香港監督權只是概括性、原則性的規定，從而導致在實踐中面對錯綜複雜的情況時，沒有有效的解決方案。具體問題包括：基本法解釋機制不健全、人大對特別行政區立法的備案機制有待完善、行政長官述職的立法存在不足。針對監督的法治化水平不高、監督方式和監督力度非常有限等問題，應通過提高中央監督權法治化水平、提高特別行政區履行義務的規範化程度、完善基本法的解釋機制等來完善中央監督機制。

#### （九）如何完善中央監督權實踐的研究

宋小莊、陳虹（2012年）認為，要從中國單一制國家的傳統和性質來理解香港特別行政區向中央國家機構負責問題，除受《香港基本法》明文限制外，相關特別行政區及其地方國家機構應當向相應的中央國家機構負責，而後者也應當對前者行使監督權，有必要建立健全香港特別行政區向中央負責、中央對香港特別行政區進行監督的管理制度。葉海波（2012年）對《香港基本法》第23

條立法進行法理分析，認為其屬於特別授權立法，作為授權機關，中央自然享有監督權，監督特別行政區立法的過程及其實施，特別行政區政府必須認真實施相關立法。劉兆佳（2015年）認為，中央對特別行政區主要官員的實質任免權和監督權要成為新常態，主要官員與行政長官一樣，要向中央負責、接受監督和聆聽指導，在任命前資格鑑定、工作考核監督等方面進行制度化安排。朱世海（2016年）認為，中央對香港特別行政區的授權性權力具有監督權，但《香港基本法》對監督權的範圍、效力等作了嚴格限制。此外，由於受到《香港基本法》的制約，特別行政區的授權性權力一般也不宜被收回。夏正林、王勝坤（2017年）認為，一方面，中央應依法、積極主動行使監督權，行使監督權不應干涉香港的高度自治權，對於事關國家主權安全事務，中央應該及時處理，包括督促特別行政區政府履行憲制職責義務。另一方面，在構建相關的監督機制時，要考慮到監督權的方式和限度，不能干涉，更不替代被監督者權力的形式。如果不做這種區分，就有可能侵犯特別行政區的高度自治權，從而違背監督的目的。蔣朝陽（2018年）提出應將特別行政區高度自治權與中央監督權相結合，主要包括：（1）保持澳門資本主義制度和生活方式與尊重國家主體社會主義有機結合；（2）特別行政區行政管理權的行使與中央監督權有機結合；（3）特別行政區立法權的行使與全國人大常委會的審查權、備案權有機結合；（4）法院對基本法的解釋權與全國人大常委會的全面解釋權。

#### （十）對全面管治權與高度自治權的關係的研究

饒戈平（2012年）認為國家對港澳地區的管治和特別行政區的高度自治本質上反映了“一國”與“兩制”之間的關係、中央和地方的關係，是“一國兩制”實施中的一個核心問題，也是港澳回歸後中國憲政體制中出現的新問題。不論對於中央、對於內地還是對於港澳，都是嶄新的課題，沒有現成經驗。如何處理好二者的關係始終需要各方面不斷地探索、磨合和改進。鄒平學（2014年）認為，來源於中央授權的高度自治權隸屬於中央的全面管治權，接受中央的監督，不能把二者對立起來。王禹（2016年）認為，中央的全面管治權與特別行政區的高度自治權，不僅不矛盾，而且相輔相成，共同構成特別行政區治理體系的整體。程潔（2007年）認為，在授權框架下，特別行政區的權力來自中央的授予並且必須接受中央政府的監督，授權的結果既不應產生分權模式下的灰色區域，也不應產生人權語境下的對抗權。在單一制體制下，中央政府權力下放之後，特別行政區政府和人民雖然在法律上不存在對抗中央政府的權力，但是中央政府必須嚴格依法行使權力，遵守自己通過法律對地方人民所作的莊嚴承諾。與此同時，對全國人大常委會作為憲法保障機關行使的權力，應當視為代表包括特別行政區在內的國家整體，而非在中央地方關係框架下單純代表中央的權力。駱偉建（2018年）認為，中央全面管治權與特別行政區高度自治權具有共同的政治基礎、法律基礎，可以有機結合。謝宇（2018年）認為中央管治權與特別行政區高度自治權是“原生—派生”關係，而非分權關係。鄧莉、杜承銘（2018年）認為“全面管治權”是“高度自治權”的權力本源。高度自治權從屬於全面管治權，是全面管治權的一部分，且受全面管治權制約。中央將其全面管治權的一部分授權給特別行政區，形成高度自治權，這即為高度自治權權力本源本質。劉立明（2020年）認為主權是絕對的、單一的、至上的，治權是相對的、可分的、有層級的，即屬於中央的是全面管治權，是二階權力（主權授予的頂級治權）；屬於特別行政區的是高度自治權，是一階權力（主權授予的次級治權）。人民主權之下，全面管治權和高度自治權都是具體的治權，但是高

度自治權位於全面管治權之下。因此，不能將高度自治權解釋為“次主權”、“固有權”和“剩餘權”，高度自治權只是主權分化下的治權的一種，是“次治權”，次於全面管治權的權力；是“授予權”，即全國人民代表大會即國家主權授予的權力；是“法定權”，即由憲法和基本法規定的權力。同時，不宜把高度自治權理解為全面管治權的授權。全面管治權與高度自治權同為治權，同性權力之間無法互相派生。因此，全面管治權與高度自治權為“二階”權力關係。

### （十一）對全面管治權的法律基礎的研究

張小帥（2016年）認為，除了基本法能作為中央全面管治權的合法性來源外，因憲法部分條款直接在特別行政區實施，從而使中央依據憲法對香港特別行政區享有憲法管治權，該管治權包括基本法管治權和憲法管治權兩類。鄧莉、杜承銘（2018年）認為，中央根據憲法和基本法對特別行政區享有全面管治權。謝宇（2018年）認為，中央全面管治權的範圍不限於基本法的規定，還包括憲法中的多項規定。駱偉建（2018年）認為，憲法和基本法是中央全面管治權與特別行政區高度自治權結合的法律基礎，基本法是中央和特別行政區行使特別行政區管治權的法律基礎。

### （十二）對全面管治權實施面對的挑戰與解決路徑的研究

饒戈平（2015年）認為，堅持中央主導作用、處理好“一國兩制”的關係、嚴格按照憲法和基本法辦事、完善基本法實施的配套機制、強化對基本法的教育傳播、探索總結治港經驗是香港基本法的成功實施幾點尤為值得珍視的經驗。張強（2017年）認為，全國人大常委會解釋基本法是行使全面管治權的結果，是中央管治權矯正特別行政區高度自治權的體現。馮澤華（2020年）認為全面管治權實施中存在着三大困境。立法權之爭（立法會反對派“拉布”）、司法權之爭（釋法權爭議）、行政權之爭（行政主導不彰）。為應對三大困境應當完善全國人大常委會對於港澳法律的備案審查制度、重塑違反基本法審查權的權力配置、完善全國人大常委會對基本法的解釋制度、探索特別行政區緊急狀態下法律應對措施。總體上，全面管治權在立法權、行政權和司法權三方面均面臨挑戰和問題，需要通過具體的手段，採取有針對性的措施解決問題。

### （十三）海外學術界對中央管治權及特別行政區高度自治權問題的研究綜述

在香港學界中，陳弘毅、劉兆佳、梁美芬、宋小莊、黃江天、范振汝等人的論著，堅守學術立場，對全面管治權的分析較為深入、較為公允，代表性的成果有：陳弘毅的《一國兩制下香港的法治探索》、梁美芬的《香港基本法：從理論到實踐》等。另有部分學者在政治上並不接納、甚至拒絕“全面管治權”的概念，他們傾向於僅承認中央對香港具有國防、外交的權力。在此種因素的作用下，部分研究僅僅是在討論高度自治權時，以排斥的口吻提及中央對香港的全面管治權，至於這種排斥的依據何在？是否具有學理基礎？是否能夠從基本法條文中得到支撐？是否符合比較法常識則基本未有展開。

海外的英文論著對此問題也比較關注，經過對相關英文文獻的初步梳理，可以發現：一是相關研究特別是系統研究較為集中在港澳回歸前後，如在香港回歸背景下討論香港的前途命運。二是大部分作者不能全面、準確了解中國國情和“一國兩制”制度，相關研究大都自覺不自覺地預設了價值前提和政治立場，以西方所謂的民主、自由、人權來審視中國政府對特別行政區的管治權和中央對特別行政區合法合理的監督行為。當然，也有國外學者認為相關比較研究要兼顧考慮當地價值觀

與文化、西方理論與結構概念。<sup>2</sup> 三是相關研究往往從具體事件、案例切入和展開分析，結合特別行政區高度自治權特別是司法權的行使來觀照中央權力，直接涉及中央管治權和監督權的研究較少。

比較客觀公允的研究成果舉其要者：其一，Chen, Albert H. Y.認為“一國兩制”是中國政治和法律制度的重大突破，普選並不是判斷治理體系好壞的唯一標準。在中國的政治文化語境下，香港不可能實現憲法和法律上的完全自決。<sup>3</sup> 其二，Lo, P. Y. 探討香港特別行政區法院在1997年至2009年期間採用的憲法解釋及憲法裁定方法，認為特別行政區法院特別是終審法院，已發展成為憲法審判中的國際主義者和後果論者。<sup>4</sup> 這實際上是指出法院試圖通過所謂的中立、國際化避免“一國”責任的履行。他還通過對部分候任立法會議員因違法宣誓而被取消議員資格的三個案例進行分析，認為法院沒有努力將全國人大常委會對《香港基本法》第104條的解釋與基本法蘊含的普通法律體系價值相一致起來，法院對釋法的接受屬於“忠實的抄寫”和“愛國的管理”，可能會暴露司法責任上的衝突，損害特別行政區的憲制法理基礎。<sup>5</sup> 其三，IP, E. C.將全國人大常委會對基本法的解釋權和香港終審法院的解釋權視作一種鬥而不破的憲制競爭關係。<sup>6</sup> 其四，Lam Hingchau和Qin Jing認為可以用“自我限制”理論來解釋全國人大就吳嘉玲案進行釋法的“憲制性管轄”的正當性，從而避免今後終審法院錯誤地將基本法提升至與憲法同樣地位或將其置於全國人大地位之上，保證“高度自治”行穩致遠。<sup>7</sup>

有一點需要指出的是，也有學者認為全面管治權的提出標誌着中央政府對《香港基本法》的“控制”將逐步從被動和間接走向主動直接，全面管治權也是中央政府遏制香港政治向地方主義發展的重要舉措。這種判斷較為客觀公允。

### 三、對現有研究的分析與評價

第一，成果來源及學科多元，研究論題豐富，學術觀點各異，熱點難點均有所論及，為後續研究奠定了較為深厚的學術資源、理論基礎與現有成果來源及所涉學科多元，顯示了“一國兩制”和基本法研究“領地”日益擴展。現有成果多側重於法學和政治學領域，少數分佈於傳播學、國際問題研究、歷史學和社會學領域。法學和政治學的研究論題側重於港澳基本法實施、港澳政治社會法

<sup>2</sup> Davis, M. C., “Where Two Legal Systems Collide: An American Constitutional Scholar in Hong Kong,” *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 20, 1988, pp. 127-146.

<sup>3</sup> Chen, Albert H. Y., “The Theory, Constitution and Practice of Autonomy: The Case of Hong Kong,” Oliveira, J. C., Cardinal, P. (eds), *One Country, Two Systems, Three Legal Orders - Perspectives of Evolution*, Berlin, Heidelberg: Springer, 2009.

<sup>4</sup> Lo, P. Y., “An Internationalist, Consequentialist and Non-Progressive Court: Constitutional Adjudication in Hong Kong (1997-2009),” *City University of Hong Kong Law Review*, vol. 2, 2010, pp.215-235.

<sup>5</sup> Lo, P. Y., “Enforcing an Unfortunate, Unnecessary and ‘Unquestionably Binding’ NPCSC Interpretation: The Hong Kong Judiciary’s Deconstruction of Its Construction of the Basic Law,” *Hong Kong Law Journal*, vol. 48, 2018, pp. 399-430.

<sup>6</sup> IP, E. C., “Constitutional Competition between the Hong Kong Court of Final Appeal and the Chinese National People’s Congress Standing Committee: A Game Theory Perspective,” *Journal of the American Bar Foundation*, vol. 39, Iss. 4, 2014, pp. 824-848.

<sup>7</sup> Lam, H. & Qin, J., “Rethinking the Constitutional Jurisdiction of Hong Kong Courts Over Acts of the National People’s Congress in Light of the Auto-Limitation Theory,” *Hong Kong Law Journal*, vol. 48, 2018, pp. 511-528.

律制度的運行和發展改革等廣泛話題，其中的熱點難點問題都有所研究。

第二，現有成果中早期成果對法律和制度的理論闡述和法理研究較為突出，後期則呈現出越來越突出的問題意識和實踐導向、對策導向，越來越重視基本法實施的相關機制完善的發展路向。

第三，內地學者長於從“一國兩制”的高度和憲法、國家治理體系和治理能力現代化的角度來審視和分析基本法實施問題，在基礎理論和制度機制研究方面有突出的貢獻，規範分析成熟、說理較透徹，有的論題的探討相當深入，如中央與特別行政區的關係、基本法解釋制度等，這些論著也呈現出開始重視如何依照憲法和基本法保障及落實中央全面管治權的傾向，強調問題意識，突出對策研究。

第四，現有成果的不足體現在以下四方面：

其一，缺乏系統宏觀的研究視角，研究論域不平衡，問題意識不夠強。目前的成果較為零散，存在缺乏從國家治理體系和治理能力現代化、從完善與憲法和基本法實施的相關制度機制以及全面依法治國的宏觀角度來研究中央全面管治權的問題，存在缺乏從整體性和系統性角度觀察相關權力在運行時如何落實中央全面管治權的問題。大部分成果停留在文本比較和制度異同分析層面，缺乏從實踐運行角度、特別是結合中央全面管治權在兩個特別行政區行使實踐的異同點以及成功經驗、解決問題的可複製、借鑑和推廣的研究成果。例如，澳門成功實踐能否構成基本法實施的澳門模式？這種模式對於香港基本法的實施是否具有榜樣和借鑑意義？這些問題有待展開。

研究論域不平衡的問題主要表現有三點：一是總體上研究香港的成果數量明顯超過涉及研究澳門的成果，重港輕澳明顯；二是相關研究基本停留在宏觀邏輯、概念演繹、制度描述、權力安排等純理論層面展開，還缺乏從主體、權力、程序或流程、責任等角度研究如何落實全面管治權這一中央關切的問題的系統性成果；三是對一些涉及落實全面管治權疑難、重要的問題尚未深入研究，沒有突破，如憲法在港澳兩個特別行政區的適用、中央對特別行政區行使高度自治權的監督權及其監督機制、中央行使全面管治權與高度自治權的銜接統一等問題。

問題意識不夠強主要體現在內地學者的成果上。由於港澳研究的高度政策性、政治敏感性緣故，內地學者發表的成果問題意識不夠強烈，缺乏觸及或直面敏感問題的膽識。

其二，海外學者的成果良莠不齊，港澳與內地的共識性成果不多。海外學者的成果問題意識較強，但其中一些論著不能準確地解讀“一國兩制”和基本法，對中央權力充滿偏見，或者基於作者偏狹堅持普通法的立場和對國家憲法體制的偏見，對中央權力或全面管治權充滿質疑和歪曲，這在關於人大釋法、23條立法及香港政制發展的論爭中表現無遺。一些英美學者基於唱“衰”回歸後的香港之情結，質疑“一國兩制”，詆毀按照中央按照憲法和基本法行使管治權，恣意攻擊中國政府出手制定《香港國安法》和改革香港選舉制度。突出的特點即排斥中央全面管治權，把全面管治權和高度自治權對立起來。

其三，基本法的基礎理論研究相當薄弱，遠談不上成熟。目前，我國憲法學的發展比較成熟，但基本法學科發展還不盡如意。儘管基本法目前並非一門獨立的部門法學科，但是這並不妨礙研究者將其當作一門學科來看待。參照日本學者小林直樹有關憲法學體系的論述，可以將“基本法學”的學科體系區分為“理論基本法學”和“實用基本法學”兩大部分。目前學界對“實用基本法學”

研究的偏重程度遠超過“理論基本法學”，而“實用基本法學”需要的嚴謹、規範的法學方法又運用不足，“泛政治化”、“政治實用主義”的現象時有發生，而且內地和海外的成果均有此類現象。而關涉基本法自身學科建設的諸如“學科定位”、“學科體系”、“學科方法”等基礎理論問題很少人關注。應該說，關涉學科建構的基礎理論研究相對薄弱的現狀如不能在未來有效扭轉，將在很大程度上制約基本法研究的長遠發展，進而制約對中央全面管治權研究的指導意義。

其四，對全面管治權問題的研究成果無法滿足實踐需要，有不少空白點。2014年“中央全面管治權”的提出，意味着港澳工作在話語體系建設上的重大進展，但迄今為止學術界對全面管治權的理論基礎、憲制根據、政策依據、法理基礎、依託的制度機制、行使運作之原則以及它與高度自治權的關係、實踐效應等方面作了一些研究，但普遍理論深度不足，尚未涉足的空白點不少，有效滿足實踐需要的成果不多；現有成果的證成進路千篇一律，沒有系統評析國內外否定中央對港澳全面管治權的觀點，並澄清誤區；理論高度不夠，對全面管治權中的監督權如何作用於特別行政區高度自治權的機制尚未系統闡述；結合憲法和基本法實施及相關的制度機制完善角度來探討全面管治權的成果還不夠；對落實全面管治權的法治實踐分析不夠；缺乏對中央全面管治權與特別行政區高度自治權之間有機結合和銜接統一的機理、機制、類型化等內容的研究；研究方法過度依賴傳統政治學方法，停留在政治宣示解讀層面，論證話語政治定性研究多、法理研究少；創新成果少，現有研究較多是根據《白皮書》的內容將中央全面管治權這個新概念置入傳統基本法研究的框架下，缺乏理論與話語創新；缺乏對於如何用好用足憲法和基本法的規定來切實落實中央全面管治權的策略、路徑與方法的成果。

#### 四、未來值得進一步探討、發展或突破的空間

##### （一）落實中央對特別行政區全面管治權的基礎理論研究具有探討發展的空間

第一，實踐證明，“一國兩制”制度體系需要話語體系作有力支撐，但單純的“一國兩制”話語過於原則和抽象，且語詞中的“一國”與“兩制”並列，容易讓香港社會一些人要麼把中央和特別行政區的關係視為平起平坐的關係，要麼動輒以高度自治權來消解、抵制中央權力，人為制造中央權力與特別行政區高度自治權的緊張關係，造成“一國”原則被“兩制”所掏空的危險，因而必須構建一套既符合“一國兩制”精神，又必須明白無誤地凸顯“一國”原則和強調中央權力的話語體系。“中央全面管治權”概念應運而生。這種話語轉換的重大價值與策略重心，是以往研究很少有人關注和揭示的地方。

第二，“中央”、“全面管治權”、“特別行政區”、“落實”這裏的每一個關鍵字都需要證成其學理法理、內涵實質、制度邏輯、實踐邏輯、完善路徑等。恰好在這方面，現有研究存在明顯不足，比如，現有成果大都偏重於一種簡單的主權邏輯，強調中央作為主權的代表對國家的全面管治權，而港澳作為中國的地方行政區，必須接受中央的全面管治。這個論證在邏輯上當然成立，但從應然的“政治話語”轉換成實然的法言法語，從實然的法言法語轉換成規範的、可操作的制度機制，從制度機制到實際運行的程序細節、面臨的問題挑戰，以及如何“落實”的路徑與方法，現有的成果還很不充足。更為關鍵的是，主權是超越法律的，主權對法律居於一種解構的地位。這就有

一個風險：主權話語包打天下存在可能導致全面管治權對憲法和法律的掙脫效應，有需要警惕這種“脫法”效應可能會給學術話語建構成幾大不良後果：一是權力的模糊化。港澳社會對中央管治權並無多大的爭議，唯獨有人對“全面”二字極為忌諱甚至忌恨，因而他們採取妖魔化的方式，把“全面”斥責為“所有方面”、“全方面”，說明全面管治權會全面否定、取代特別行政區經中央授權並被基本法所保障的高度自治權。如果對全面管治權的法理釋明說理不夠、法理不彰時，就無法面對港澳社會的質疑和挑戰，進而會反噬全面管治權的合法性權威。二是可能因“大而化之”忽視對法定化具體權力的重視。中央提出憲法和基本法賦予的全面管治權的表述，顯然是試圖將立基於主權的全面管治權納入更為確定性的法律構架之中。因此，對全面管治權的理論證成最終必須從主權理論轉向法治理論，即從民主敘事轉向法治敘事，轉向從憲法與基本法共同構成特別行政區憲制基礎、全面管治權與高度自治權有機結合及銜接統一的具體場域、具體權力類型的實施角度來分析。

第三，可能忽視了權力世界的特殊性和多樣性，如果說中央擁有對特別行政區的全面管治權是應然層面的話，那麼在中央授予特別行政區高自治權之後，在實然層面提出處理中央全面管治權與特別行政區高度自治權、中央全面管治權與高度自治權銜接統一的命題時，這兩個層面的“中央全面管治權”是一回事嗎？現有研究顯示，有些學者並不能很好地區分“中央全面管治權”與“中央對特別行政區全面管治權”；還有的學者認為全面管治權是針對“中央管理的事務”而言，因而只涉及“中央和港澳特區關係的事務”，這就無法解釋特別行政區的高度自治權本質上也是全面管治權的一種行使方式這一原理。對於中央明確提出“兩權有機結合、銜接統一”，如果不能從“結合”、“銜接”、“統一”等角度觀察兩權，就難以合理呈現全面管治權和高度自治權在各種具體場域的表現形式和權力關係。

第四，可能忽視制約權力運行的制度機制等條件。全面管治權的本質屬性和外在表現必定是權力，權力如何才能得到落實，當然需要制度機制的保障，需要權力行使者具有責任意識，需要社會對權力接受和認同，需要權力轉換為權威。如果我們忽視權力運行的制度機制，就無法解釋同樣的權力在不同的場域為甚麼效應有明顯差異。

## **(二) 落實中央對特別行政區全面管治權的實踐邏輯證成有發展突破的空間**

中央先後提出要“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”、“維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序，落實中央對特別行政區全面管治權”、“健全中央依照憲法和基本法對特別行政區行使全面管治權、完善特別行政區同憲法和基本法實施相關制度機制”等重要論斷，蘊含的實踐邏輯就是全面管治權的研究不僅要形成完整系統的理論邏輯、證成健全完善的制度機制，更需要有保證實現制度機制的實際功效。強調全面管治權的“落實”，而落實其實就是在制度上、實踐中解決自香港回歸後，中央管治權行使不暢的各種複雜情況，克服港澳社會尤其是香港社會上一些錯誤思潮擾亂“一國兩制”健康運行的種種負面因素，努力在港澳形成有利於促進維護和落實中央全面管治權的制度機制與社會共識。

## **(三) 落實中央對特別行政區全面管治權的學術研究有探討發展的空間**

第一，研究的系統全面性有待強化。從兩部基本法實施二十多年的實踐看，基本法實施中出現

的政治、法律、經濟、社會、文化心理、教育媒體等問題往往糾結在一起，具有內在聯動性，是大系統中的小系統。這就要求學者除了要對具體問題域進行縱向的理論深挖外，亦要在橫向上對中央全面管治權根據憲法和基本法運行的各領域作全景式的關注，解析各類現象和問題的內在邏輯關係。

第二，研究的重點有待進一步突出，薄弱環節亟待加強。迄今為止對中央全面管治權的制度機制、我國憲法在港澳兩個特別行政區的效力和適用、基本法作為授權法的制度機制及其實踐、特別行政區履行對國家的憲制責任機制、基本法的實施監督制度機制、特別行政區如何在接受中央指令、中央指導、中央監督下提高政府依法施政的能力和水平、中央權力在港澳行使效果的差異及其原因所在等重點方面探討不夠，需要加強。

第三，跨學科研究還需加強。囿於學科界限，法學學者長於規範分析，但對於政治權力及其運行機制的研究肯定不是其強項，政治學者對於法律實施的研究也存在先天不足，社會學和經濟學研究港澳融入國家發展大局的經濟社會問題、研究港澳本身的社會經濟文化發展問題，有關成果是觀照基本法實施的制度機制環境和基礎條件的重要成果，但這些學科並不熟悉國家權力、政治制度與法律制度的運行規律。上述各個學科各管一段、缺乏系統研究的做法，不能全面反映中央管治權行使的真實畫卷。特別是當行使權力遇到法律司法問題、制度機制遇到經濟社會問題、經濟社會問題遇到政治阻礙問題時，囿於學科專業的研究就捉襟見肘，所以亟待需要多學科跨學科研究中央全面管治權。

第四，比較研究有加強的空間。儘管中央對特別行政區全面管治權行使對象包括香港和澳門，但目前所有的研究成果絕大部分都是分開研究香港與澳門，很少涵蓋和綜合兩個特別行政區的情況加以研究，反過來講，強化中央權力在兩個特別行政區行使情況的比較研究，探究其各自經驗、成功做法和教訓，顯得十分必要。

#### (四)全面管治權的權力內容和譜系構成具有更具象化的研究空間

目前學界根據《白皮書》的表述，普遍認為全面管治權包含“中央直接行使的權力”、“中央對特別行政區的授權”以及“中央對授權的監督權”三大類，但是某項具體權力的歸屬則認識不一。顯然，根據基本法具體規定對其進行簡單歸類羅列在學理上意義不大，也無法回應現實中出現的複雜疑難問題。比如，“人大釋法”權力屬於上述三類管治權的哪一類？有人根據基本法中關於“釋法”的內容將其歸納為“中央對授權的監督權”，這或許能夠在“被動釋法”中得到佐證，但卻無法解釋其他“主動釋法”的情形，後者更適宜被理解為“中央直接行使的權力”。還有，中央制定《香港國家安全法》，同時要求特別行政區履行有關憲制責任，成立有關機構，滙報有關工作，接受中央的監督，這樣的權力也很難歸納到上述的任何一種權力類型中。對此有必要根據“權力歸屬加行使方式”為標準，對全面管治權的具體內涵予以體系化的重構。如此重構也有利於在實踐中妥善處理各種具體的全面管治權之間如何界分與協調的問題。

如果說全面管治權既包括中央直接行使的權力，也包括授權特別行政區高度自治權，還包括對高度自治權的監督權，那就必須進一步地回答中央直接行使的權力究竟包括哪些，港澳兩個特別行政區的高度自治權究竟包括哪些，中央的監督權究竟是甚麼內容，監督權是否包括中央直接行使中

的那些具有監督內容的權力。更為關鍵的是，上述三類權力各自的明確邊界在哪，或者說是否存在一種明確其邊界的確定程序與機制。特別需要深入研究的是，憲法賦予中央諸多權力，這些權力是否當然構成中央對特別行政區直接行使的管治權？這都是研究中央全面管治權必須要回答的問題。

### （五）落實全面管治權的制度機制具有深入研究和突破的空間

對應於全面管治權的內容譜系，其實施的制度機制也當然地包括三部分，即中央直接行使權力的制度機制，授權特別行政區高度自治權的制度機制，監督高度自治權的制度機制。目前對中央直接行使的權力，如政制改革主導權和解釋權多有研究，對其他的如特別行政區法律備案權、基本法修改權、緊急狀態宣佈權等則關注不足；對於授權特別行政區高度自治權的制度機制，有一些研究成果，主要是被現實所迫，如因橫琴開發問題、深圳灣以及西九龍一地兩檢等的出現，倒逼理論上給予回應，但對於高度自治權行使的制度機制以及實際效果是如何影響中央全面管治權的落實、影響的機理如何，則着墨不多。例如，香港自行完成23條立法行為到底是屬於行使高度自治權還是履行憲制義務？如果是屬於行使高度自治權範疇，為甚麼23條卻是規定在基本法第二章關於“中央與特別行政區關係”之內？對於中央監督特別行政區高度自治權的制度和機制，理論上長期沒有予以重視，例如中央多次提醒香港就23條立法，要求報告取締違法政治性團體／組織的情況，中央直接制定《香港國安法》，列入附件三實施，決定延長立法會任期，取締一些立法會議員的資格，這些都是監督的新實踐，如何在理論上給予有力的論證，都還有很大空間。

香港立法會制定修改本地法律，為甚麼必須由全國人大常委會備案審查？香港內部的各種選舉，看似屬於高度自治權範疇，但為甚麼必須落實中央要求的“愛國者治港”原則？中央為甚麼要授權香港法院解釋基本法的同時還要保留最高和最終的基本法解釋權？中央一再強調全面管治權與高度自治權的結合與銜接，這在中央制定《香港國安法》、香港本地公佈實施並制定實施細則、建立各種機構、完善執行機制，以及中央作出修改選舉制度的決定、修改基本法附件一及附件二、香港一攬子修改本地有關法例，很明顯體現了“兩權有機結合”和“銜接統一”的特色，但對於不同領域內兩權結合、銜接統一的內在機理、具體途徑、模式基本上沒有研究，對外國法和比較法上是否存在可供參考的經驗也缺乏研究。

### （六）後《香港國安法》及新選制時代全面管治權落實的機遇與挑戰需要前瞻性研究

2020年中央制定《香港國安法》，2021年改革香港選舉制度並成功舉行新選制下首次立法會選舉。這些舉措旨在建立健全香港維護國家安全的法律制度和執行機制，全面落實愛國者治港原則，維護國家安全和香港特別行政區的繁榮與穩定，維護中央的管治權和特別行政區高度自治權，其中公職人員宣誓、確認書制度、指定法官及國安公署管轄等規定，都在不同層面涉及管治隊伍建設、管治機制完善等方面的問題。如何研究這些重大舉措帶來的制度機制、公務員隊伍建設、司法改革的新變化，都是需要重點關注和拓展拓深的領域。

〔編輯：陳慧丹〕