

国家治理现代化视角下 中央对特别行政区的全面管治

张建

(上海国际问题研究院 台港澳研究所, 上海 200233)

摘 要: 中央对特别行政区的全面管治权必须坚持国家治理现代化的历史逻辑、理论逻辑和制度逻辑。中央对特别行政区的全面管治是在“一国两制”框架下进行的, 落实中央对特别行政区的全面管治权则是推进国家治理现代化的重要体现。中央对回归之后纳入国家治理体系的香港和澳门两个特别行政区依法行使全面管治权, 既坚持把对特别行政区的全面管治作为整个国家治理一部分的共性特征, 又正确把握香港、澳门实行“一国两制”而不同于内地的个性特征。中央对特别行政区的治理仍面临分裂行为、抵制行为、破坏行为、干预行为以及特别行政区治理效能不足等方面的挑战。推动国家对特别行政区治理体系和治理能力现代化, 需要实现中央治理和特别行政区政府施政两个层面的治理现代化, 包括积极有效落实中央对特别行政区的全面管治权、加强中央对特别行政区高度自治权的有效监督、提升特别行政区高度自治的效能, 以及实现全面管治权和高度自治权有机结合、融入式结合。

关键词: 国家治理现代化; 特别行政区; 全面管治权; 高度自治权; 依法共生关系

中图分类号: D921.9 **文献标识码:** A **文章编号:** 2096-3378 (2021) 06-0079-09

2013 年 11 月, 中共十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的命题。2019 年 10 月, 中共十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出, 坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化, 是全党的一项重大战略任务。作为直辖于中央政府的特别行

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqi.2021.06.010

作者简介: 张建, 上海国际问题研究院台港澳研究所副研究员、世界政党与政治研究中心秘书长, 复旦大学统战基础理论研究基地兼职研究员。

基金项目: 国家社会科学基金项目“中央对港澳全面管治权和特别行政区高度自治权的两权有机结合与依法共生理论与实施机制研究”(18BZZ117)

引用格式: 张建. 国家治理现代化视角下中央对特别行政区的全面管治[J]. 统一战线学研究, 2021 (6): 79-87.

政区,香港自 1997 年 7 月 1 日、澳门自 1999 年 12 月 20 日回归之日起,重新纳入国家治理体系。2021 年 7 月 1 日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的重要讲话中指出,我们要全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针,落实中央对香港、澳门特别行政区全面管治权,落实特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制,维护国家主权、安全、发展利益,维护特别行政区社会大局稳定,保持香港、澳门长期繁荣稳定。中央对香港、澳门两个特别行政区的治理体系和治理能力的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。目前学界关于中央对特别行政区的全面管治已有不少研究成果,但大多集中于中央全面管治权的合法性来源、中央全面管治权和特别行政区高度自治权的有机结合、全面管治权与“一国两制”的关系等方面。虽然已有学者在研究中提及国家治理与全面管治的关系,但并未进行系统论述。相关研究认为,港澳工作作为国家治理体系中的重要一环,中央对港澳全面管治权离不开国家治理的统摄^[1];纳入国家治理体系的香港、澳门作为实践“一国两制”的主要区域,中央对港澳的治理经历了一个不断深化、不断提升的过程^[2];必须在宪法和基本法的共同规定中达致中央全面管治权和特别行政区高度自治权的有机和谐,巩固中央全面管治权和特别行政区高度自治权有机和谐的制度体系^[3]。本文主要从国家治理现代化视角分析中央对特别行政区的全面管治。

一、国家治理现代化与中央对特别行政区的全面管治

中央对特别行政区的全面管治权必须坚持国家治理现代化的历史逻辑、理论逻辑和制度逻辑。中央对特别行政区的全面管治是在“一国两制”框架下进行的,落实中央对特别行政区的全面管治权则是推进国家治理现代化的重要体现。

其一,全面管治是中央治理特别行政区过程中治理实践的体现。“一国两制”是中国的一项重要政治制度,其功能和定位在国家统一和国家治理之间转换,中央对“一国两制”的定位和认识随着“一国两制”的深度实践而不断深化。中央政府确立“一国两制”的根本宗旨是维护国家主权、安全、发展利益,维护香港、澳门的繁荣稳定。“一国两制”既是一项国家统一制度,也是一项国家治理制度。作为一项国家统一制度,“一国两制”是中华人民共和国恢复对香港、澳门行使主权的开创性制度。《中华人民共和国宪法》(以下简称“宪法”)第三十一条决定国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。在香港、澳门设立特别行政区,为实践“一国两制”提供了平台。港澳回归之后,“一国两制”成为一项国家治理制度。香港、澳门回归祖国后,已纳入国家治理体系^[4]。2017 年 10 月,中共十九大把坚持“一国两制”和推进祖国统一作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。中共十九大报告提出“必须把维护中央对香港、澳门特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来,确保‘一国两制’方针不会变、不动摇,确保‘一国两制’实践不变形、不走样”^[5]。2019 年 10 月,中共十九届四中全会决定把坚持“一国两制”,保持香港、澳门长期繁荣稳定,促进祖国和平统一作为我国国家制度和治理体系的显著优势^[6]。新时代中央对“一国两制”的定位和认识,对“一国两制”在特别行政区的实践、中央对特别行政区的全面管治具有重要影响,是中央对港澳政策发展完善的理论逻辑和现实逻辑。

其二,全面管治是中央治理特别行政区过程中对宪法和基本法的溯源。中央对特别行政区的治

理是全面管治权和高度自治权的结合，宪法和基本法的基础性条款明确了特别行政区在国家治理体系中的法律地位。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》（以下简称《香港基本法》）第一条订明“香港特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”，《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》（以下简称《澳门基本法》）第一条也订明“澳门特别行政区是中华人民共和国不可分离的部分”。《香港基本法》第十二条规定“香港特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府”。《澳门基本法》第十二条规定“澳门特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府”。两部基本法的第一条和第十二条明确了特别行政区的法律地位，是基本法规定特别行政区的职权范围及其同中央的关系的基础。两部基本法的第二章都规定了中央和特别行政区的关系，包括中央根据基本法行使的职权或负责管理的事务，例如特别行政区的国防和外交事务由中央人民政府负责管理，行政长官和主要官员由中央人民政府任命等。两部基本法的第二条都订明：全国人民代表大会授权香港特别行政区、澳门特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。可以说，中央对特别行政区的全面管治体现在宪法条文中，特别行政区依法实行高度自治的具体内容则反映于基本法的条文中。中央提出对特别行政区的全面管治权概念、论述和法理架构是对宪法和基本法的回溯，是中央对“一国两制”在特别行政区实践行使监护、监督权力和责任的重要体现。2014年6月，国务院新闻办发表的《“一国两制”在香港特别行政区的实践》白皮书指出：中央拥有对香港特别行政区的全面管治权^[7]。同理，中央对澳门特别行政区也拥有全面管治权。根据宪法和基本法规定，特别行政区是享有高度自治权并直辖于中央人民政府的地方行政区域。中央拥有对特别行政区的全面管治权，既包括中央直接对特别行政区行使的权力，也包括授权特别行政区依法享有的高度自治权。对于特别行政区的高度自治权，中央具有监督权。

其三，全面管治是中央治理特别行政区过程中对主权与治权的结合。中央对特别行政区的全面管治权具有显著的历史和现实逻辑，是中国对香港、澳门两个特别行政区拥有主权的题中应有之义。主权是中央对特别行政区的全面管治权和特别行政区享有高度自治权的基础和前提。中国政府从对香港、澳门恢复行使主权之时起，即拥有对香港、澳门的全面管治权。中国对香港、澳门恢复行使主权，是恢复行使包括全面管治权在内的完整主权。香港、澳门两个特别行政区的高度自治权来源于或派生于中央的全面管治权。按照宪法规定产生的中央人民政府代表全国人民行使对香港、澳门的全面管治权。在此基础上，基本法规定了中央对香港、澳门特别行政区行使管治权的方式，即规定了一部分权力由中央政权机构直接行使，一部分权力由全国人民代表大会授予特别行政区依照基本法的规定行使，这就是通常所说的高度自治权^[8]。强调中央对特别行政区的“全面管治权”并不是要削弱特别行政区的“高度自治权”，只有中央全面管治权得到有效维护、落实，特别行政区才能更好地享有高度自治权、实施“高度自治”。中央对特别行政区拥有全面管治权是主权的问题，中央授予特别行政区高度自治权是主权行使的问题。中央的全面管治权是授权特别行政区实行高度自治的前提和基础，授予特别行政区高度自治权是中央对特别行政区行使全面管治权的体现，两者相互联系、内在一致，任何情况下都不能将这两者割裂开来、对立起来^[9]。特别行政区行政、立法、司法机关把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来，是特别行政区维护宪法和基本法确定的宪制秩序、正确实践“一国两制”的应有义务。

其四，全面管治是中央治理特别行政区过程中社会主义和资本主义两种制度的依法共生。“一国两制”本身就是在在一个社会主义国家内部，作为主体的内地实行社会主义，作为地方的特别行政区实行资本主义，通过法律制度安排实现两种制度的共存共生，这是一个大框架下两种制度的依法共生。中央拥有管治香港的全面宪制性权力，必须责无旁贷地承担起主导、监督和保障对香港实施“一国两制”的第一责任人的使命。只有全面落实和强化中央管治权，完善与基本法实施相配套的制度和机制，才能更有成效地发挥香港特别行政区实施“一国两制”的主体责任，把握好实施“一国两制”的正确方向^[10]。宪法第六十二条订明全国人民代表大会行使的职权，包括决定特别行政区的设立及其制度。根据宪法，全国人民代表大会制定《香港基本法》和《澳门基本法》，规定特别行政区实行的制度，以保障国家对特别行政区的基本方针政策的实施。中国实行单一制国家结构形式，中央对所有地方行政区域拥有全面管治权。根据宪法和基本法，中央政府对特别行政区拥有的全面管治权包括特别行政区的创制权，特别行政区政府的组织权，基本法的制定、修改和解释权，对特别行政区高度自治的监督权，向行政长官发出指令权，决定在特别行政区实施全国性法律等。

二、落实中央对特别行政区全面管治的举措和成效

中央对回归之后纳入国家治理体系的香港和澳门两个特别行政区依法行使全面管治权，既坚持把对特别行政区的全面管治作为整个国家治理一部分的共性特征，又科学把握香港、澳门实行“一国两制”而不同于内地的个性特征。港澳回归 20 多年来，面对在实践“一国两制”过程中出现的新情况、新问题和新的挑战，中央不断探索、推进对两个特别行政区的全面管治。

其一，港澳回归以来，中央依法对特别行政区行使全面管治权，坚定维护“一国两制”在特别行政区的实践。中央对特别行政区直接行使的权力包括：一是负责管理与特别行政区有关的外交事务；二是负责履行特别行政区的防务；三是任命特别行政区的行政长官和主要官员；四是修改和解释基本法；五是对特别行政区立法机关制定的法律进行备案监督；六是决定在特别行政区实施全国性法律；七是决定修改特别行政区行政长官和立法会的产生办法；八是决定特别行政区进入紧急状态；九是对特别行政区作出新的授权。除了上述权力外，中央对特别行政区还享有一些必要的权力，包括中央人民政府就实施基本法有关事项向行政长官发出指令，负责确定国家其他地区的人进入特别行政区定居的人数，批准中央各部门和各省市区在特别行政区设立机构，对特别行政区行政长官报来的财政预算、决算等予以备案等。香港回归以来，全国人大就香港事务作过两次决定，人大常委会就香港事务作过一次立法、一次修法、五次决定和五次对香港基本法的释法。澳门回归以来，全国人大常委会就澳门事务作过两次决定和一次对澳门基本法的释法。另外，全国人大常委会还就体现国家主权和统一的全国性法律对香港基本法附件三作过五次增减的决定、对澳门基本法附件三作过三次增减的决定。这些举措体现了中央对特别行政区行使全面管治权，坚定维护“一国两制”在特别行政区的实践，维护国家主权、安全、发展利益，维护香港、澳门繁荣稳定的决心和意志。

其二，面对近年来香港出现的乱局，中央慎重做出系列重大决定，加强对香港的全面管治，促进香港局势由乱转治。近年来香港乱局频繁，特别是发生了以逼迫全国人大常委会收回关于香港政制发展的“8·31”决定为主要诉求的非法“占中”事件和以反对特别行政区政府修订逃犯条例而引发的“修例风波”。“修例风波”实质是一场港版“颜色革命”，反中乱港势力及其背后的外部势

力不仅要夺取香港管治权，搞乱香港，而且企图搞乱内地，颠覆中国共产党的领导和中国特色社会主义制度，阻挠中华民族伟大复兴的进程^[11]。

为确保“一国两制”事业行稳致远，中央采取了一系列举措。一是因应香港局势成立中央港澳工作领导小组，加强党对港澳工作的领导。这是党中央面对世界百年未有之大变局和港澳内外环境新变化作出的重要战略决策，是对港澳工作领导体制做出的一次重大调整，从机构设置和制度安排上加强了党中央对港澳工作的集中统一领导，不仅对促进香港局势由乱转治发挥了重要作用，而且对“一国两制”实践行稳致远产生了深远影响。二是从国家层面制定实施香港国安法，在香港维护国家主权、安全、发展利益。2019年10月，中共十九届四中全会明确提出：“建立健全特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制，支持特别行政区强化执法力量。”2020年5月28日，十三届全国人大三次会议高票通过了《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，作出了包括授权全国人大常委会制定相关法律、中央人民政府在香港设立国家安全机构等重大制度安排。2020年6月30日，十三届全国人大常委会第二十次会议表决通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。这充分体现了中央维护国家安全的坚强意志和坚定决心，体现了中央对香港整体利益和香港同胞根本福祉的坚决维护和最大关切。三是落实“爱国者治港”原则，完善香港选举制度。2021年3月11日，十三届全国人大四次会议表决通过《全国人民代表大会关于完善香港特别行政区选举制度的决定》。2021年3月30日，十三届全国人大常委会第二十七次会议审议通过新修订的《中华人民共和国香港特别行政区基本法附件一香港特别行政区行政长官的产生办法》《中华人民共和国香港特别行政区基本法附件二香港特别行政区立法会的产生办法和表决程序》。四是支持港澳融入国家发展大局，拓展发展空间，解决经济社会矛盾。2021年9月，中央公布《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》和《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》。这两个方案是支持香港、澳门经济社会发展，推进粤港澳大湾区发展，推动港澳融入国家发展大局的重大举措，为港澳提供了新的发展机遇和空间。

其三，加强对特别行政区高度自治的监督，确保高度自治权在全面管治权框架内有效实施。根据“一国两制”框架和基本法规定，全国人大授权特别行政区依照基本法规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。在行政方面，特别行政区依照基本法的有关规定自行处理特别行政区的行政事务，特别行政区政府可根据中央授权自行处理有关对外事务。在立法方面，特别行政区立法机关就高度自治范围内的事务享有立法权，但特别行政区的立法机关制定的法律须报全国人大常委会备案。在司法方面，特别行政区享有独立的司法权和终审权。特别行政区高度自治权的边界在于不能僭越主权、挑战中央的权力，即中央对特别行政区的全面管治权。在涉及国家主权安全发展利益等核心利益方面，特别行政区的高度自治权力必须让渡于中央政府的全面管治权力。近年来，面对香港出现的一些乱象，中央加大对高度自治的监督。2019年2月就取缔“香港民族党”一事，中央政府向香港特别行政区行政长官林郑月娥发出公函，要求她就依法禁止“香港民族党”运作等有关情况提交报告。公函重申，依据宪法和《香港基本法》，香港特别行政区应依法履行维护国家安全的宪制责任；维护国家主权、统一和领土完整是香港特别行政区政府的职责，也是包括香港同胞在内全中国人民的共同义务。2020年5月和6月全国人大通过的涉港决定和全国人大常委会通过的香港国安法都要求香港特别行政区行政长官应当就香港特别行政区履行维护国家

安全职责、开展国家安全教育、依法禁止危害国家安全的行为和活动等情况，定期向中央人民政府提交报告。另外，国务院港澳事务办公室和中联办多次就香港立法会乱象和香港警方执法、依法处理“港独”等事宜发声，也体现了中央对特别行政区实施监督权。

三、中央对特别行政区全面管治面临的挑战与问题

国家治理现代化是一个不断探索的过程，中央对特别行政区的全面管治也要据实加强和改进。由于国际形势发展变化、港澳自身政经局势的发展变化等历史与现实的原因，中央对特别行政区的全面管治在未来仍面临多个方面的挑战和问题。

其一，面临危害国家安全的分裂行为。长期以来，中央对特别行政区行使全面管治权的行为被香港的反对势力以及西方的一些势力曲解、歪曲为破坏香港高度自治、违反《中英联合声明》、违反“一国两制”的举动。反中乱港势力全然不顾中央对香港的全面管治权是主权的延伸，香港高度自治权来源于中央授权；更无视中央行使全面管治权的目的在于维护国家主权安全发展利益，在于维护“一国两制”的实践和保障香港的高度自治权。多年来，香港社会一些人鼓吹香港有所谓“固有权力”“自主权力”等，否认或抗拒中央对香港的全面管治权。反中乱港势力抵制、抹黑、排斥中央政策，不承认中央对香港的全面管治权，肆意渲染所谓“港独”“民主自决”“民族自决”等具有明显分离色彩的思潮和行为，开展所谓“公民抗命”“革新保港”“五区公投”“公民提名”等违反中央政策的分裂行为。香港国安法实施以来，一大批“港独”组织解散或停止运作，一些“港独”分子被依法拘捕，但长期来看，危害国家安全的分裂行为仍然存在。

其二，面临否定国家认同的抵制行为。中央与特别行政区的权力关系，是授权和被授权的关系，在任何情况下绝不允许以高度自治对抗中央的权力。在现实中，部分港人对“一国两制”方针政策和基本法的理解不全面、不准确，选择性接受“一国两制”政策和基本法，甚至歪曲、扭曲对基本法的认识，对中央和特别行政区的关系缺乏正确了解和认知，片面强调“两制”差异和特别行政区的高度自治权，以高度自治权对抗中央的全面管治权，以高度自治之名拒止乃至否定国家认同。每当中央依法行使权力时，总有一些人鼓噪“中央干预香港自治事务”。香港部分政治经济力量抵制中央全面管治权，缺乏乃至否定对国家的认同，甚至成为反中势力、反共势力以及外部势力的代言人。这种反对中央全面管治权的力量或个人不但在香港社会层面存在，在香港公权力系统也存在。这些人士不认同国家全面管治权的立场，对中央政策的落实、特别行政区政府的施政造成严重干扰。

其三，面临搞乱繁荣稳定的破坏行为。香港的内外反对势力不但不认可中央的全面管治权，甚至企图夺取香港的管治权。港澳回归 20 多年来，特别是香港一直没有与内地签订相互移交逃犯协定，成为维护国家安全上的重要漏洞和隐患。为堵塞国家安全漏洞，香港特别行政区政府推动修订《刑事事宜相互法律协作条例》和《逃犯条例》，以便特别行政区政府可以用“一次性”或“个案”方式与那些未与香港签订移交逃犯协定的国家和地区移交逃犯。根据《香港基本法》规定，在中央政府的授权和协助下，香港与 20 个国家和地区签订了相互移交逃犯协定。这意味着 2019 年香港特别行政区政府修订的逃犯条例适用于这 20 个国家以外的所有国家和地区。香港社会反对修订逃犯条例，反对的是香港与内地之间的移交逃犯，而不反对香港与其他国家和地区之间的移交逃犯。从本质上看，香港社会部分人或政治势力不信任国家主体的政治制度、法律制度，持有反共心理。“修例风

波”对香港造成巨大破坏，各种黑暴行为肆无忌惮地冲击中央驻港机构、特别行政区政府机构以及包括机场、隧道、地铁、商场等在内的各种基础设施，香港经历回归以来的最大破坏。破坏行为不但造成严重的直接损失以及对香港法治环境、国际地位和声誉的负面影响，而且对港人精神和心理造成严重影响。随着香港国安法的实施和选举制度的完善，香港已由乱及治，但仍面临反中乱港势力搞乱香港的风险。

其四，面临外部势力以港遏华的干预行为。以美西方为首的外部势力是干扰中央对特别行政区行使全面管治权的最主要外部势力。“修例风波”发生后，在外部势力支持下，反中乱港势力扰乱选举秩序，借机窃取区议会主导权，谋划了操控立法会选举、操控行政长官选举委员会选举、操控行政长官选举的“夺权三部曲”。从长期来看，由于地缘政治、意识形态、治理制度等方面的差异，外部势力干扰、阻挠中央全面管治权的聲音和行为仍将长期存在。在中央采取依法推进落实全面管治权的政策背景下，中央防范和遏制外部势力干预港澳事务的成效显著。特别是随着香港国安法的实施和选举制度的完善，外部势力干扰、阻挠全面管治权的能力下降，其对“一国两制”实践的影响也将下降。但从拜登政府上台以来在涉港问题上采取的政策和实施的“制裁”来看，外部势力仍会对香港事务进行干预和介入，这是香港仍将面临的外部最大不确定性因素。

其五，面临特别行政区政府治理效能不足的问题。港澳回归20多年来，面对“一国两制”实践遇到的新情况、新问题，特别行政区高度自治权也面临一些挑战。这些挑战既有历史延续导致的问题，也有随着形势发展出现的问题，还有外部势力、反对势力干预带来的问题，甚至有实践中作为不够导致的问题。这些问题包括：维护国家主权、安全、发展利益的制度和执行机制有待完善；对国家历史、政治制度的认同存在浅层认同、拒止认同以及否定认同，深层的国家认同有待加强；自身经济发展方式和发展动能受到挑战；长期积累的深层次结构性矛盾不断凸显影响政府的施政成效；防范外部势力干预的机制和能力不足；等等。特别行政区实施高度自治权的能力以及特别行政区政府的施政能力，事关中央治理特别行政区的效能和“一国两制”实践的质量。未来，特别行政区能否与时俱进地提高治理现代化能力和水平是一项重要挑战。

四、加强中央对特别行政区全面管治权的路径

推动国家对特别行政区治理体系和治理能力现代化，需要实现中央治理和特别行政区政府施政两个层面的治理现代化。中央对特别行政区行使的全面管治权与中央授予特别行政区行使的高度自治权是依法共生的关系。确保“一国两制”方针不会变、不动摇，确保“一国两制”实践不变形、不走样，必须把维护中央对特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来。

其一，坚持全面管治权与高度自治权的有机结合、依法共生。香港社会对“全面管治”和“高度自治”之间的关系有质疑，对中共十九大报告提出的全面管治权和高度自治权的“两权有机结合”存在疑虑。实际上，中央不但对全面管治权相当重视，要加强全面管治权的落实，对特别行政区的高度自治权同样非常重视。中央不断推进完善特别行政区行使高度自治权的制度机制，积极在行政、立法、司法以及其他方面探索落实高度自治权的可行路径。依法共生是两权有机结合的重要路径。

“依法”即依照宪法和基本法，以及全国人大及其常委会作出的立法、释法和决定。一方面，中央坚持依法行使全面管治权；另一方面，特别行政区依法施政、依法行使高度自治权。“共生”即中

央全面管治权与港澳高度自治权之间形成相互尊重、相互配合、相互支持的良性互动关系，共同致力于维护“一国两制”实践、国家主权安全发展利益、港澳特别行政区的繁荣稳定。习近平主席在 2017 年 7 月 1 日的讲话中强调，在落实宪法和基本法确定的宪制秩序时，要把中央依法行使权力和特别行政区履行主体责任有机结合起来^[12]。

其二，全面管治权与高度自治权应尊重各自的权力范围、效应以及其所代表的内涵、延伸的意涵。一方面，特别行政区依照宪法和基本法实行“港人治港”、“澳人治澳”和高度自治，坚持一国原则是题中应有之义。特别行政区的高度自治权不是固有的，其唯一来源是中央授权。香港特别行政区享有的高度自治权不是完全自治，也不是分权，而是中央授予的地方事务管理权。高度自治权的限度在于中央授予多少权力，香港特别行政区就享有多少权力，不存在“剩余权力”^[7]。特别行政区应充分尊重国家主体实行的社会主义制度，特别是尊重国家实行的政治体制，切实维护中央的全面管治权力。另一方面，内地在坚持社会主义制度的同时，也要尊重和包容特别行政区实行的资本主义制度，尊重和保障特别行政区依法享有的高度自治权。只有这样，中央对特别行政区的全面管治权与特别行政区的高度自治权在“一国两制”框架内才能有机结合、有效运行。

其三，加强中央对特别行政区高度自治权的有效监督，提升特别行政区高度自治的效能。中央对特别行政区的监督权源于宪法，监督的方式包括工作沟通、表达关切、制定法律、解释法律、修改法律和作出决定决议，而这些决定决议都由最高国家权力作出，具有不可置疑的法律效力。在中央主导下，香港社会开启由乱及治、由治及兴的重大转折，市民和社会各界对提高特别行政区管治效能、实现香港良政善治有了更高期待。这迫切需要打造一支爱国忠诚、担当作为、管治能力强、社会认同度高，以及善于破解香港深层次问题的管治团队。国务院港澳事务办公室主任夏宝龙指出，香港的管治者不仅要爱国爱港，还要德才兼备，有管治才干。他提出的五项具体要求包括：善于在治港实践中全面准确贯彻“一国两制”方针，做立场坚定的爱国者；善于破解香港发展面临的各种矛盾和问题，做担当作为的爱国者；善于为民众办实事，做为民爱民的爱国者；善于团结方方面面的力量，做有感召力的爱国者；善于履职尽责，做有责任心的爱国者^[13]。

其四，增强特别行政区对高度自治权的认识，确保特别行政区依法实行高度自治。根据基本法规定，特别行政区在财政、金融、贸易、工商业、土地契约、航运、民用航空等领域享有广泛权力。特别行政区还自行制定有关教育、科技、文化、体育、宗教、劳工和社会服务等方面的政策。特别行政区政府由特别行政区永久性居民依照基本法有关规定组成。立法会是特别行政区的立法机关，根据基本法行使权力。特别行政区各级法院是特别行政区的司法机关，依法独立行使审判权，终审法院行使特别行政区的终审权。中央全面管治权与特别行政区高度自治权的关系，是源与流、本与末的关系。无论在理论上还是实践中，都不能将这两种权力对立起来，更不能以高度自治权对抗中央的管治权^[14]。实现中央对特别行政区的全面管治权和特别行政区的高度自治权的有机结合，必须将中央依法行使权力和特别行政区履行主体责任有机结合起来。中央和特别行政区共同负有维护中央全面管治权的责任。中央授权特别行政区高度自治，意味着特别行政区必须承担起主体责任，行使好中央授予的高度自治权。同时，中央要依法尊重和保障特别行政区的高度自治，依法履行监督特别行政区高度自治权行使的责任。特别行政区行使高度自治权的过程中，一方面，要坚决维护中央的权威，不得损害国家的主权安全发展利益，更不得以特别行政区的高度自治权对抗中央的全面

管治权；另一方面，要履职尽责、奋发有为，切实承担起治理特别行政区的主体责任。

其五，防范和遏制外部势力干预港澳事务，继续通过法律、经济、外交等多方面手段推动反干预斗争。近年来，美西方势力无所不用其极，肆无忌惮地干涉香港事务，支持反中乱港势力，危害中国国家主权安全发展利益。香港国安法的制定实施、选举制度的完善、《反外国制裁法》的实施、发布美国干预香港事务事实清单以及对在港澳事务上表现恶劣的美方人士进行制裁等措施，降低了外部势力的干预和危害，但外部势力并不会放弃利用打“香港牌”遏制中国的企图。我国仍要全面开展反干预斗争，通过外交战、法律战、舆论战等方式对外部势力的介入进行应对，捍卫国家主权、安全、发展利益。比如，以总体国家安全观的思维推动基本法第二十三条有关维护国家安全的香港本地立法工作仍是一项紧迫工作。香港国安法和香港本地对第二十三条立法并行不悖，第二十三条立法可进一步防范和遏制外部势力干预。

参考文献：

- [1] 冯泽华. 新时代中央对港澳全面管治权：实施困境与法治进路[J]. 统一战线学研究, 2020(1): 54-63.
- [2] 张建. “一国两制”与中国现代国家历史进程——以香港特别行政区实践“一国两制”为视角[J]. 港澳研究, 2019(1): 51-60+94-95.
- [3] 骆伟建. 论中央全面管治权与特区高度自治权的有机结合[J]. 港澳研究, 2018(1): 14-24+93.
- [4] 习近平谈治国理政：第3卷[M]. 北京：外文出版社, 2020: 400.
- [5] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告（2017年10月18日）[N]. 人民日报, 2017-10-28(1).
- [6] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2019-11-06(1).
- [7] 中华人民共和国国务院办公厅. “一国两制”在香港特别行政区的实践[N]. 人民日报, 2014-06-11(13).
- [8] 张德江. 坚定“一国两制”伟大事业信心 继续推进基本法全面贯彻落实——在纪念中华人民共和国香港特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话（2017年5月27日）[N]. 人民日报, 2017-05-28(3).
- [9] 栗战书：坚定不移走“一国两制”成功道路 确保宪法和澳门基本法全面准确有效实施——在纪念中华人民共和国澳门特别行政区基本法实施20周年座谈会上的讲话[EB/OL]. (2019-12-04) [2021-08-01]. <http://www.npc.gov.cn/npc/jnamjbfss20zn003/201912/9f84d8588fe14ddaa27ed791ab1af6ab.shtml>.
- [10] 饶戈平. 中央对香港的管治权问题研究[M]//韩大元, 陈端洪. 香港基本法澳门基本法论丛. 北京：中国民主法制出版社, 2019: 3-27.
- [11] 完善香港选举制度 落实“爱国者治港” 确保“一国两制”实践行稳致远[J]. 求是, 2021(8): 60-64.
- [12] 习近平. 在庆祝香港回归祖国二十周年大会暨香港特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话（二〇一七年七月一日）[N]. 人民日报, 2017-07-02(2).
- [13] 夏宝龙：全面深入实施香港国安法 推进“一国两制”实践行稳致远[EB/OL]. (2021-07-16) [2021-08-01]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1705433549491466574&wfr=spider&for=pc>.
- [14] 乔晓阳. 中央全面管治与特区高度自治没有矛盾[N]. 大公报, 2019-11-10(4).

责任编辑：孙德魁