



全面管治權與中央港澳領導體制的制度優化

「一國兩制」實踐新階段

筆談

田飛龍

「一國兩制」港澳先行，示範台灣，是中國完成國家和平統一與實現中國式現代化的關鍵性戰略與制度樞樞。「一國兩制」有着深刻的中國古典思想與制度淵源，是「大一統」政治秩序與天下主義智慧的創造性轉化，是中國共產黨立足馬克思主義的國際主義與世界體系大格局做出的偉大政治決斷與戰略謀劃。如今，「一國兩制」在港澳形成了相對完整的制度體系，憲法與港澳基本法共同構成兩個特區的憲制秩序。這一憲制秩序屬於一種框架性秩序，具有包容性、開放性和較大的創新空間，需要根據國家主權、安全與發展利益以及港澳繁榮穩定的發展演變，而進行動態性的制度建設，以不斷豐富完善「一國兩制」制度體系。

從香港實踐來看，「一國兩制」制度體系的完善是應對兩場重大「社會運動」的結果，即除2014年非法「佔中」和2019年修例風波展開的積極制度建設，其指導性的法理原則是全面管治權。這一原則確證和澄清了中央對港管治權的主權背景與治權譜系，為後續一系列制度建設提供法理正當性。具體制度建設主要在後修例風波背景下展開，以香港國安法和新選舉法為核心標誌，以區議會制度改革和23條立法為制度配套，以實現香港由亂到治為制度目標，構建了更加系統完備的「一國兩制」制度體系，將全面管治權落到實處和要害處，同時更加嚴密精準地實現了中央全面管治權與特區高度自治權相結合、相統一。上述具體制度建設的順利展開，取決於2019年以來中央港澳領導體制的制度優化，即以集中統一領導作為新的領導體制指導原則，從體制機制上理順了港澳治理的條塊關係與職權配置，增強了中央港澳領導體制的權威性、統一性和效率性。中央港澳辦是這一體制優化的制度結晶。

以全面管治權為法理原則和制度建設方針，「一國兩制」制度體系與法治理性得以完善發展。新組建的中央港澳工作辦公室，承擔在貫徹「一國兩制」方針、落實中央全面管治權、依法治港治澳、維護國家安全、保障民生福祉、支持港澳融入國家發展大局等方面的調查研究、統籌協調、督促落實職責。2024年12月20日，習近平主席在澳門回歸25周年大會上宣布「一國兩制」實踐進入了新階段。這一「新階段」是以全面管治權的落地和中央港澳領導體制的制度優化為關鍵標誌和依據的。

一、全面管治權與「一國兩制」的國家理性自覺

香港回歸以來，中央對港方針長期被簡單化解讀為：第一，「一國兩制」就是「港人治港」、高度自治，淡化中央權力地位及其具體作用；第二，一切按基本法辦事，甚至將基本法作為「小憲法」，未能嚴格遵循憲法與基本法共同構成的憲制秩序；第三，中央權力應當高度節制，對

中央權力的憲制屬性與行使方式形成過窄解釋與轉化。上述理解對香港管治形成了深遠的觀念和制度影響，造成「一國兩制」實踐過於偏重「兩制」，疏離「一國」，造成「一國兩制」的變形走樣。在十八大之前，儘管出現了1999年「居港權案」的憲制危機、2003年反23條立法的政治危機以及2004年以來的政改衝突、國民教育風波等，中央治港仍主要依賴基本法和高度自治權，對憲法的制度性地位與作用理解運用不足，僅僅依靠人大釋法和人大決定作為中央的危機介入機制，未能系統提出「一國兩制」的法理原則和制度體系建設目標，也就未能建立中央權力的常態化法理與體系，造成「一國兩制」實踐的變形走樣。

2013至2014年期間，香港非法「佔中」蠢蠢欲動，香港政改鬥爭進入深水區，涉及到香港「反對派」與外部干預勢力的深度勾結、顛覆行動甚至「顏色革命」，依靠常規的法治理論和法律工具已難以應對。非法「佔中」的理論武器是「公民抗命」，在香港被轉義為「違法違義」，其實質是以超實證的自然法觀念和「普世價值」凌駕於香港特區的實證法律之上，批判現有法律對民主價值的所謂壓制和約束，通過大規模「社會運動」及集體違法行為，施壓迫使特區政府乃至中央作出重大政治妥協，實現所謂的「真普選」。面對非法「佔中」的法理挑戰，以及對民主話語權的劫持，僅僅依靠特區政府的高度自治權及其法律機制已經難以應對，必須提出更為深刻與完整的「一國兩制」法理論述。

2014年6月10日，中央發布香港回歸以來第一份白皮書即《「一國兩制」在香港特別行政區的實踐》。這份白皮書的發布在「一國兩制」實踐中具有理論和政策里程碑意義，既是與「反對派」之「公民抗命」理論進行的思想鬥爭，也是對「一國兩制」系統法理的回溯與重構。白皮書最關鍵的法理貢獻在於提出了「全面管治權」的概念，重構了「一國兩制」的法理原則與權力譜系。香港回歸，在法理意義上是恢復行使主權和重構治權，客觀上出現了中央管治權與特區自治權的二元體系，二者之間到底需要建立一種怎樣的法理關係與權力銜接機制，傳統上是通過主權論和授權論加以處理的，但不夠系統完備，存在規範裂隙和理論薄弱環節。

全面管治權的法理論述彌補了上述不足，其規範性內涵包括：第一，中央全面管治權具有全面性和根本性，以中央對港主權為正當性依據和憲制依據；第二，中央全面管治權具有完整的權力構成與譜系，包括中央直接管治權、中央對特區的授權與調整權以及中央對所有授權的全面監督權，這樣就從權力譜系意義上完成了「一國兩制」權力架構的清晰構圖，就不存在權力模糊地帶和爭議地帶了；第三，中央全面管治權的法理確立不代表對香港實行

面面俱到的實際管治，而是與香港特區高度自治權相結合、相統一，尊重特區高度自治和主體管治責任，同時更加積極主動地展開中央管治權的制度建設和監督機制的構建；第四，中央全面管治權所保護的核心法益是「一國兩制」中的「一國」，即國家的主權、安全與發展利益，而特區高度自治權所保護的是「一國兩制」中的「兩制」，即香港的繁榮穩定，二者之有機結合構成「一國兩制」的完整法益，全面管治權及其制度化填補了「一國」法益的制度保護漏洞。

從理論上看，全面管治權是主權的派生與治權化，是「一國兩制」權力譜系的內在構成，只是在既往的理論與實踐中遭到忽視，白皮書將其回溯展現出來，可視為對「一國兩制」初心與原意的規範性解釋和實踐。全面管治權因聚焦主權的治權化、國家利益及其法治保護，而成為「一國兩制」國家理性自覺的核心標誌。

二、全面管治權的制度化：涉港國安立法與民主新秩序

全面管治權及其法理論述，是應對非法「佔中」的產物，但在「一國兩制」實踐中又具有顯著的規範性價值並在後續的香港管治中起到了關鍵作用。2019年修例風波在象徵意義上可視為「二次佔中」，因其主題延續了「普選」要求。但修例風波相比非法「佔中」的危害性更大，突破了非暴力底線，採取勇武黑暴路線，全面顛覆癱瘓香港特區政府與香港法治秩序，是徹底的「顏色革命」，直接挑戰了「一國兩制」的制度底線、中央管治權威和國家安全。

在上述挑戰下，中央一方面全力支持特區政府止暴制亂，維護法治，同時在通盤思考港澳領導體制與「一國兩制」制度體系的重構問題。香港變亂顯示出，僅僅依靠香港特區政府、高度自治權與基本法既有機制並不足以維護香港繁榮穩定，更別說維護國家主權、安全與發展利益了。2019年10月份，十九屆四中全會提出「一國兩制」制度體系及其制度要目，為全面管治權的具體制度化提供政治要求和政策指引。

全面管治權在2014年提出後並未直接、大規模地制度化，中央仍試圖以基本法為依據、以經濟民生為導向來治理「佔中」後的香港。筆者曾在《後佔中治港：法理與政治》（香港城市大學出版社，2017）一書中對此進行過分析。2018年的「一地兩檢」和2019年初的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》就是以香港經濟民生改善和融入國家發展大局為導向的，但並未能扭轉香港的「過度政治化」，沒能阻止修例風波的爆發和蔓延。

針對修例風波之亂，中央以全面管治權為法理原則和指導方針，結合「愛國者治港」的政治與法律內涵，展開了以制度建設為中心的一整套「組合拳」治理，主要包括：第一，香港國安法的制定，這是「一國兩制」立法史上的創舉，是全面管治權的典範行使，是憲法與基本法共同構成的特區憲制秩序的結構性修補，更是「一國兩制」制度體系的有益增量，是香港「一

國兩制」新階段一切制度改革與政策調整的出發點和關鍵前提；第二，新選舉法的引入，即完善香港選舉制度改革，確立「愛國者治港」的法律內涵和邊界，實現反中亂港者出局，構建以愛國者為主體的賢能型良政善治體系，推動香港民主文化與生態的結構性變革，徹底終結「顏色革命」的體制內誘因和不穩定因素，中央治港第二份白皮書《「一國兩制」下香港的民主發展》（2021）對此有系統權威的論述；第三，香港區議會制度改革與「愛國者治港」基層網絡的重構，夯實了香港繁榮穩定的社會政治基礎，對香港「反對派」的「本土主義」根源和力量網絡進行制度性清理；第四，23條立法的完成，這是在上述制度建設初見成效的基礎上進行的、補課式的立法，既完善了香港特區國安法網，又進一步構建了中央全面管治權與香港特區高度自治權有機結合的制度體系，基本完成了修例風波以來香港由亂到治的重大制度建設，為香港順利轉入由治及興的新階段提供完備的制度保障。

全面管治權制度化的核心標誌是香港國安法與新選舉法，二者分別在法治與民主層面重構了「一國兩制」制度體系，將國家權威與國家利益轉化為具體的法律制度，為「一國兩制」行穩致遠提供更加嚴密的制度保障。筆者在《香港新秩序：國安與民主的雙重變奏》（橙新聞出版社，2021）中對上述制度建設過程與意義進行過深入探討。區議會改革是香港民主新秩序的基層延伸建構。23條立法的完成是香港特區政府承擔的維護國家安全憲制責任的具體體現，是對香港國安法的相容、銜接與補充。全面管治權的制度化在上述立法中典範呈現，但並未窮盡，後續仍有動態制度建設的課題與空間，比如涉港涉外的制度建設與反制鬥爭領域。全面管治權及其構建的「一國兩制」法理體系，是「一國兩制」法治理論發展的標誌性成就，其制度化的已有成果則成為「一國兩制」制度體系的顯著增量。

三、中央港澳辦與中央港澳領導體制的制度優化

2023年3月16日，中央發布《黨和國家機構改革方案》，其中的「中央港澳工作辦公室」改革內容引起各界廣泛關注和討論。論者多謂新體制有利於中央對「一國兩制」的集中統一領導，這自然沒錯，但新體制更是國家整體戰略與制度改革的重要組成部分，需於整體精神上理解和定位。

直觀來看，從「國務院港澳辦」到「中央港澳辦」，是港澳工作領導體制從行政中心向黨的領導中心轉型的關鍵標誌。這次對港澳工作領導體制的改革力度非常大，而且制度屬性也非常明確，就是將領導機構由原來的國務院的辦事機構變成黨中央的辦事機構。這一方面是對既往改革探索成果的總結與制度化，即過去幾年，尤其是修例風波以來，中央調整和強化港澳工作的集中統一領導體制，厲行改革並逐步探索成熟了一個定型的體制框架，本次方案予以接納和制度化；另一方面實際上是將「一國兩制」當中原來不太顯赫的黨的

領導的元素明確地在組織法、機構、制度元素上展現出來。黨的領導這樣一個中國憲法上的根本原則以及最本質的特徵也會依法體現在未來「一國兩制」的新階段與新篇章當中。黨的領導作為「一國兩制」的關鍵憲法元素獲得具體機構承載和具體政策落實。

根據改革方案，中央港澳辦是有非常鮮明且健全的職能去全面準確地落實「一國兩制」裏面的最高原則的，也能更好地體現全面管治權的權威性和行動邏輯，更好地去指導特區政府用好高度自治權，實行好「愛國者治港」、「愛國者治澳」，做好融合發展和服務國家現代化、國際化的大局工作。中央港澳辦的職能更加科學、立體、系統化，我們從改革方案裏看到，其最根本的任務是全面準確地貫徹落實「一國兩制」方針。相比原來的國務院港澳辦，中央港澳辦地位更高，領導力更強，統籌協調監督的力度、方法和政策工具更加健全。實際上它把有一定分散性的機構設置，按照集中統一的方式歸併到了中央港澳辦的領導架構中了。所以未來中央港澳辦的工作重心，也就是改革方案裏面所提到的落實中央的全面管治權以及推動香港繁榮穩定、良政善治。

四、新階段的香港發展目標和治理前景

「一國兩制」進入新階段，需要譜寫新篇章。對香港而言，「一國兩制」的新階段需要統籌發展與安全，需要提升優化特區政府的賢能治理，需要對標中央提出的香港建設「八大中心目標群」的戰略規劃，需要更加積極精準有效地融入粵港澳大灣區，對接「一帶一路」高質量發展新格局，同時繼續承擔起連接中國內地與國際市場的橋樑紐帶作用。

新階段的香港仍然必須是開放包容和國際化的香港，是中國與世界互動的戰略性樞樞。中央近些年的所有制度改革與政策配置，根本出發點在於維護「一國兩制」的安全有效運行條件，排除內部激進本土勢力和外部干預勢力的勾結與破壞，保障推動香港更好承擔起良政善治的主體責任以及形成更強有力的國際競爭力體系。

新階段的香港仍將堅持「一國兩制」方針，貫徹憲法與基本法共同構成的特區憲制秩序，改善經濟民生，堅持普通法制度和司法獨立，發展符合「一國兩制」規律和要求的民主制度和民主生態，包容整合不同光譜人士參與香港民主、治理和建設，同時與國家緊密互動配合以做好反制外部干預的制度鬥爭準備，以及承擔基於香港特色和優勢的大國外交和全球治理新功能，提升香港作為國際化大都市的內涵、品質、能力與吸引力。在民族復興與人類和平發展的新周期裏，我們確信有「一國兩制」方針的全面準確指導，有中央港澳辦的集中統一領導，有憲法與基本法的憲制保障，有全面管治權和高度自治權相結合的制度理性引導，香港「一國兩制」的新階段與新篇章一定會更加美好。

中央民族大學法學院副院長、全國港澳研究會理事

打造啟德成多元沉浸文旅新熱點



議會內外
陳克勤

播多元體驗的發展。例如香港國際七人欖球賽成功塑造「球迷嘉年華」氛圍，吸引各地球迷在賽事期間於周邊食肆與酒吧密集消費。政府可鼓勵賽事主辦方在啟德體育園周圍，打造更加全面的賽事體驗。亦可與飲食、零售、文化行業聯手，讓旅客來到香港觀看比賽和演出的同時，體驗香港特色文化和美食。

當局更可建立平台，促進運輸、酒店、飲食、零售等業界的合作。文旅產業完全可以推出「觀賽套票」或「演出套票」，為來港旅客提供交通、住宿、餐飲等一站式體驗。使旅客在享受賽事之餘，同步體驗香港獨特的風貌。

「盛事經濟」重要引擎

當局也可與賽事和活動主辦方加強合作，延長賽事熱度，提升賽事關注度。以欖球、排球等國際賽事為例，當局可考慮活用啟德體育園周邊用地，在賽事開始前1至2周，舉辦有關的欖球或排球體驗活動。此舉不僅可以聚集本地愛好者，亦可讓來港的球迷遊客，在觀賽之餘與當地愛好者切磋球技，讓他們對來港觀賽之旅留下更加深刻的印象。

啟德體育園啟用後，將成為香港發展「盛事經濟」的重要引擎。唯有以旅客體驗為核心，打造多元沉浸的觀賽環境，方能有效推動文旅產業升級，鞏固香港「國際盛事之都」的戰略地位。

民建聯主席、立法會議員

中美戰略相持進入大體平衡狀態



知微篇
周八駿

全面判斷。習近平主席曾指出：「以美國為首的西方國家對我實施了全方位的遏制、圍堵、打壓，給我國發展帶來前所未有的嚴峻挑戰。」

其次，在外交戰線，堅決反擊美國對我國的霸凌。2023年2月，中國外交部發布《美國的霸權霸道霸凌及其危害》報告，通過實例揭露美國的霸權罪狀。

第三，反制裁若干美國企業。2023年2月，中國商務部宣布，將美國的洛歇、馬丁公司和雷神導彈與防務公司列入「不可靠實體清單」。

第四，推動中東和平。2023年3月10日，我國與沙特阿拉伯、伊朗在北京發表三方聯合聲明。中國支持沙特阿拉伯王國同伊朗伊斯蘭共和國發展睦鄰友好關係的積極倡議，沙特和伊朗代表團在北京會談，達成關於恢復雙方外交關係等內容的協議。

第五，加強上海合作組織和金磚國家機制，團結「全球南方」共同對抗美國霸權，推動全球治理架構改革。

2024年10月24日，習近平主席在「金磚+」領導人對話會上發表重要講話，明確指出：「『全球南方』群體性崛起，是世界大變局的鮮明標

誌。」作為「全球南方」的天然一員和最大的發展中國家，中國始終秉持人類命運共同體的科學理念，始終堅定推動「全球南方」崛起與振興，引領「全球南方」的團結合作和發展繁榮，為匯聚「全球南方」的磅礴力量、共同推動構建人類命運共同體貢獻智慧與力量。

2024年11月美國大選，特朗普捲土重來。中國最高領導層審時度勢，採取新的重要舉措。

2025年1月20日，中國人工智能公司深度求索推出DeepSeek-R1，又一次震驚世界。這標誌著中國走到21世紀人類科技最前沿，具備全面抗衡美國的能力。

拜登政府在其任期最後階段承認，中國太大，美國推翻了不了；中國同世界各國經貿聯繫太廣太深，美國孤立不了。但是，拜登和布林肯、沙利文等依然希冀美國能夠在其盟友支持下領導世界，重建自由國際主義秩序。特朗普追求「美國再次偉大」，其國務卿魯比奧卻承認，最終世界將回到多極世界，地球不同地區存在多個大國。

總之，2025年中美戰略相持進入大體平衡狀態。

資深評論員、博士