

# 《香港特别行政区基本法》的授权原则、特点及模式

(韩)朴柄久,刘世伟

(深圳大学当代中国政治研究所,广东 深圳 518060)

**摘要:**在单一制国家授权的向度上,地方权力来自中央的授予。在我国,中央政府和香港特别行政区的关系是单一制之下中央与自治地方的关系。《香港特别行政区基本法》作为落实“一国两制、港人治港、高度自治”原则的宪制性法律,其暗含着“不冲突”、“有限干预”与“高度自治”的授权原则。而香港特区政制特征及中央对香港特别行政区作出的授权事务注解了《基本法》授权的特点。在《基本法》关于中央与香港“授权模式”的问题上,通过对其授权原则与授权特点的分析,可以看出是一种集权、融合的模式。

**关键词:**中央与地方关系;《香港特别行政区基本法》;授权原则;授权模式

**中图分类号:**D 676.58

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2017)02-0045-05

在实施《香港特别行政区基本法》(以下简称《基本法》)以及落实“一国两制、港人治港、高度自治”方针的过程中,如何处理好“统治”与“授权”的关系,在很大程度上取决于如何看待中央与香港特别行政区间的法律与政治关系。《基本法》授权原则及其“授权模式”,不仅指涉制度,而且包括制度的运作情况,以及围绕制度的环境、文化、历史等因素。为了分析《基本法》的授权原则、特点及授权模式,笔者提出一个假设,即假设为根据《基本法》中的授权原则,中央与香港特别行政区的授权模式是集权、融合模式。为了证明这一假设,本文提出的中央政府针对香港特别行政区的授权特点有香港特区政制特征、对香港特别行政区作出授权事务的构成等方面。那么,中央政府承诺香港特别行政区享有高度自治权,作为其保障的“授权模式”是什么?关于中央与香港特别行政区间关系中授权模式“集权、分权、融合、分离”四模型区别在于中央政府决定的政策由中央政府执行,还是由地方政府处理?这将是本文讨论的问题。

## 一、《基本法》中的授权原则

### (一)“不冲突”原则

中央政府向地方政府的授权,如果在功能、事务规定、授权范围上有模糊性,那么在事务处理与实际操作中难免发生冲突。确定中央政府与地方政府各自事务的归属,不论单一制国家还是复合制国家,都具有重要的意义。在中央政府与香港特区之间的关系,《基本法》所蕴含的“不冲突”授权原则即是通过中央与特区事务的限定而体现的,其内容如下:其一,“被授予权”。香港特别行政区的自治事务不是固有的权利,而是在中央政府授权的范围下享有自治权,高度自治不应该超越地方政府的自治界限。基于此,《基本法》规定了“不冲突原则”。例如,《基本法》第一百六十条规定:香港特别行政区成立时,香港原有法律除由全国人民代表大会常务委员会宣布为同本法抵触者外,可采用香港特别行政区法律,如

收稿日期:2015-08-07

作者简介:朴柄久,韩国籍,深圳大学当代中国政治研究所特聘研究员、韩国庆北大学研究员,主要从事东亚国际关系、国际政治研究;刘世伟,深圳大学当代中国政治研究所研究生,主要从事港澳政治研究。

以后发现有的法律与本法抵触,可依照本法规定的程序修改或停止生效。该条第二款规定:在香港原有法律下有效的文件、证件、契约和权利义务,在不抵触本法的前提下继续有效,受香港特别行政区的承认和保护。上述规定表明,香港原有法律的保留不得与基本法的规定相违背,凡体现有损国家主权的法制和法律都须废除。因此从权力性质看,香港特别行政区享有“高度自治权”的权力性质,是一种“被授予权”。

其二,反对“民族自决”。“民族自决”是解放于民族奴役的民族独立国家或地区自己决定地区事务的政治概念。当前的中国是统一的多民族国家,多民族与多地方的民族、行政概念形成于长期的历史演变过程中,不适用“自决”的概念。中央政府尊重“港人治港”的原则,但是反对公民投票“自决”<sup>[4]</sup>。由此看来,“一国两制”下香港特别行政区应当置于复杂的单一制的国家结构形式中,中央与香港特别行政区的单一制里有“统治”与“授权”的复杂涵义,与单纯意义上的单一制下的中央政府与地方关系不同。由于地方权力来自于中央的授予,所以不存在香港的“自决权”问题。

其三,授权立法不得越权,根本性权力也不得授权。不得越权意味着授权立法必须在《宪法》、《基本法》确定的范围内进行,超越《宪法》、《基本法》规定的权限范围是无效的。根本性权力不得授权原则是对于国家主权必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项不得授权立法<sup>[5]</sup>。比如,尽管《基本法》第二条、第十九条规定特别行政区享有终审权,但是特别行政区终审权要受到全国人大常委会备案权和解释权制约。其表现在以下几个方面:首先,终审法院的管辖权同样受制于对国家行为的管辖限制;其次,法官备案制度对终审权也有一定的制约作用;再次,根据《基本法》第一百五十八条,《基本法》的解释权属于全国人大常委会,特区法院审理案件时涉及《基本法》关于中央政府管理事务或中央和特区条款,在作出不可上诉的判决前,应由终审法院提请全国人大常委会作出解释,并以此为准<sup>[6]</sup>。

## (二)“有限干预”原则

“有限干预”授权原则所体现的是在香港管治问题上,依据《基本法》中央只保留最低限度的“有限干预”。在《基本法》制定时,中央政府为“不干预”或者“有限干预”香港特别行政区事务设定了范围和标准,即中央政府对于香港内部事务实行不干预,中央承诺“不干预《基本法》规定的特别行政区对地方事

务的处理”<sup>[4]</sup>,而特别行政区也不能干预中央政府对自身事务的处理<sup>[5]</sup>(P326)。《基本法》也规定了中央政府进一步授权的能力。《基本法》第二十条规定:香港特别行政区可享有全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会及中央人民政府授予的其他权力。

在香港回归之初,为了消除香港社会对中央政府在“干预”问题上的担忧,邓小平曾先后多次特意做过解释,他不仅一再重申“中央不干预特别行政区的内部事务,也不需要干预”<sup>[6]</sup>(P221)的大前提、大原则,而且还强调中央的干预是有标准和尺度的。对此他说道“不能笼统地担心干预,有些干预是必要的。要看这些干预是有利于香港人的利益,有利于香港的繁荣和稳定,还是有害于香港人的利益,有害于香港的繁荣和稳定。”<sup>[6]</sup>(P73)依此尺度观之,“有限干预”的授权原则实质上是以香港各界及香港社会的根本利益为标准的。这充分表达了中央政府对香港人民当家作主权力的尊重和保护,它不是直接把中央意图予以强制实践,而是与有关各方充分协商并兼顾各方利益<sup>[7]</sup>。对于“有限干预”的方式,邓小平也作了明确说明:第一,“北京除了派军队以外,不向香港特区政府派出干部……我们派军队是为了维护国家的安全,而不是去干预香港的内部事务。”<sup>[6]</sup>(P58)第二,“干预首先是香港行政机构要干预,并不一定要大陆的驻军出动”,这事实上是把中央干预化为香港特区政府的管辖范围内的事务,让特区政府依据香港法律来维护本地区的法治;第三,“中央从大处着眼,不会拘于小节”<sup>[6]</sup>(P74)中央政府仅限于切实履行对香港的国家责任层面,而放手给香港以“高度自治”并循名责实,以此消除了人们对中央政府在港发展中起牵制和“掣肘”的负面作用的多重担忧。

## (三)“高度自治”原则

《基本法》既强调“有限干预”,还承诺中央政府授予香港特别行政区享有高度自治权。对于“高度自治权”的理解,需要放在中央与地方政府的授权关系来看待,《基本法》是香港特区享有高度自治权极为重要的保障。这里需要指出的是:全国人大授予香港特别行政区的权力虽然比一些联邦制国家成员国的权力还要大,但毕竟只是一种授权关系,而不是分权关系,所以根本不存在“剩余权力”。香港特区政府作为享有高度自治权的地方政府,其权力来源于全国人大和中央政府。根据普通法原则,保留了一些基本原则,香港特区除了享有高度自治范围内的行政管理权、立法权和独立的司法权和终审权外,如果出

于香港的有效治理的需要,中央政府还可以进一步授权<sup>[8]</sup>(P256)。

当然,《基本法》的“高度自治”授权原则,也并不意味着中央政府与香港特别行政区的“国家性共同治理”。共同治理下的中央与香港特别行政区之间的关系意味着中央需要在权力方面做出巨大让步。在控制范畴的限定方面,就香港特别行政区自治权而言,中央政府的干预应该是最小化的,这就意味着香港政府比其他地方政府享有更加宽泛的权力。

## 二、《基本法》的授权特点

### (一) 香港特区政府制特征

其一,“行政主导”原则。在《基本法》关于香港特别行政区基本政制的安排中,行政主导无疑是立法原意。这主要体现在:在政制地位上,行政权处于优势。《基本法》规定,行政长官既是特别行政区的首长,又是特别行政区政府的首长,既代表特别行政区,又领导特别行政区政府,这是国家对香港特别行政区行政长官的基本定位,从总体上规定了行政长官在香港政治生活中的主导地位。按照《基本法》的规定,行政长官作为特首,既要负责香港特别行政区,又要对中央人民政府负责,两者的协调与统一,决定了香港特别行政区必须坚持行政主导体制<sup>[9]</sup>(P330)。

其二,相互配合与制衡。根据《基本法》,行政长官与立法会的关系是互相制衡和互相配合的关系。《基本法》第四十九条、第五十条关于“行政长官有权解散立法会”的内容,第七十六条“立法会通过的法案,须经行政长官签署、公布,方能生效”的规定,以及第五十二条、第六十四条与第七十三条第九项、第九十条关于立法会对行政长官的诸多限制条款,共同体现了行政长官与立法会的相关制衡关系。而行政长官与立法会的相互合作也体现在《基本法》中,如第五十四条对行政会议的设置集中体现了两者之间的相互合作关系,第六十二条第六项与第七十二条第二项关于“行政长官委派官员列席立法会”的相关规定也是双方相互合作的表现。

其三,在行政机关、立法机关、司法机关的关系上,强调司法独立。实行权力分立目的是用权力制衡来防止权力滥用,但香港政制体现的“司法独立”并不简单等同于西方的“三权分立”体制。《基本法》第一章第二条规定:“全国人民代表大会授权香港特别行政区依照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”。香港的司法

独立体现在两个方面,包括“裁判上独立”与“制度上独立”。前者是指司法机构中法官的判决必须根据法律与事实做判断,不受任何外力的干预和影响;后者是指司法事务的实践,不受行政与立法部门的管控,以内部的有效运作来实践制度上的独立。

图1显示了香港特区政府制特征中居民与立法会、中央政府与行政长官、立法会与行政长官之间的关系。

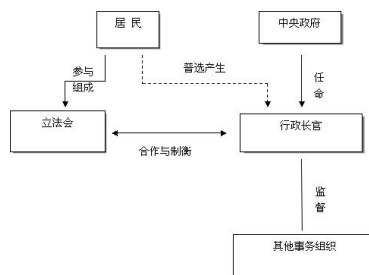


图1:《基本法》设定的香港政治框架图

### (二) 对香港特别行政区作出授权事务的构成

地方政府一般性事务与特别授权事务是授权控制与限制的重要因素。在《基本法》的注明事务中包含地方政府一般性事务与特别授权事务。

其一,地方政府一般性事务反映的是地方政府的行政职能及其他机关的相关职能。其特征是特区可以根据《基本法》的规定直接行使权力,无需中央作进一步授权。《基本法》第三章规定的居民的基本权利和义务是香港特别行政区的一般性事务。此外,一般性事务还包括香港特别行政区的组织 and 行政管理事务、居民福利增进事务、振兴产业事务、地区开发及改善生活环境事务等。如第四章第五节区域组织,第六节公务人员,以及第五章、第六章等都属于地方一般性事务。

其二,特别授权事务是通过法律由国家或者上级地方政府给另外地方政府赋予的事务。《基本法》明确规定一些权力由中央行使,对特区来说,就不享有这方面的权力。但考虑到香港的实际情况和现实需要,《基本法》规定特区可以行使某些方面权力,同时规定在行使有关权力时还需得到中央的具体授权。例如,《基本法》第九十六条规定:在中央人民政府协助或授权下,香港特别行政区政府可与外国就司法互助关系做出适当安排。《基本法》第一百二十五条规定:香港特别行政区经中央人民政府授权继续进行船舶登记,并根据香港特别行政区的法律以“中国香港”的名义颁发有关证件。《基本法》一百三

十三条和第一百三十四条规定:香港特别行政区政府经中央人民政府具体授权可以签订或修改民用航空协议等<sup>[9]</sup>。

其三,在《基本法》中有对于地方一般性事务与特别被授权事务的列示。这些事务中既包括香港特别行政区自治事务,也包括中央政府授权的事务。对于地方一般性事务的列示,还体现在全国性事务的列示中。如“下列全国性法律,自一九九七年七月一日起由香港特别行政区在当地公布或立法实施。一、《关于中华人民共和国国都、纪年、国歌、国旗的决议》;二、《关于中华人民共和国国庆日的决议》……”对于特别被授权事务在法律上也有列示,如在《基本法》第四十八条香港特别行政区行政长官行使下列职权;第六十二条香港特别行政区政府行使下列职权;第七十二条香港特别行政区立法会主席行使下列职权。以上所列事务都不同程度体现了《基本法》关于香港特别行政区一般自治事务与中央特别授权事务的列示。

### 三、中央与香港特别行政区关系的授权模式

关于“中央与地方的关系模式”,日本学者天川晃提出了“集权、分权;分离、融合模式”,如图2所示。

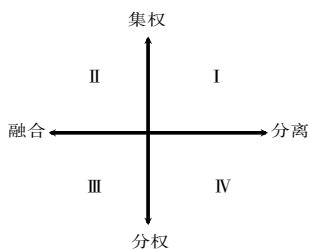


图2:集权、分权/融合、分离模型

资料来源:天川晃:“变革的构想——道州制论的文派”,日本的地方政府,东京:东京大学出版社,1986,秋月讲吾,第110页;转引者:(韩)崔昌浩,姜莹基:《地方自治学》,三英社,2011年,第657页。

天川晃主张为了中央和地方相互依存,不应该权力分化。集权还是分权,取决于决策权力归属于中央或者地方。融合与分离的区别在于中央政府决定的政策由中央政府执行还是由地方政府处理。其中:(1)“集权、分离”模式是中央政府拥有强有力的权力,中央与地方在关心领域上没有重复。虽然协同与对立不是特别多,但是万一中央与地方发生冲突的

话,对于中央而言,决定权在中央。(2)“集权、融合”模式是中央政府拥有强有力的权力,中央与地方所实行的事务领域有重复。中央与地方要协同,但是有纠纷与对立。有对立与冲突的话,中央有决定权。(3)“分权、融合”模式是地方政府拥有强有力的权力,中央与地方所实行的事务领域有重复。中央与地方要协同,但是有纠纷与对立。有对立的话,地方政府占据主动地位。(4)“分权、分离”模式是地方政府拥有强有力的权力,中央与地方在关心领域上没有重复。虽然协同与对立不是特别多,但是万一中央与地方有对立,地方政府较为主动<sup>[10]</sup>。

《基本法》如果规定某种权力中央政府可以行使,香港特别行政区也可以行使,那么最后的决定权属中央所有。所以在笔者看来,中央与香港特别行政区之间的关系应该是集权、融合的模式。依据如下:

其一,从权力性质看,香港特区享有的“高度自治权”的权力性质,是“被授予权”,而不应是分得权。分得权,是权力所有者之间的权力划分;授予权,是权力所有者对其权力行使的让与,是权力所有者在权力所有者与权力行使者之间对权力的划分。分得权由不同权力主体协商确定,而授予权由权力所有者决定。在中央政府与香港特区政府之间不存在所有权分权问题,存在的是中央政府如何合理地将属于中央政府的部分权力授予香港特区政府行使的问题<sup>[11]</sup>。授权与分权有着不同的法律含义,它们体现了不同的权力关系。不同的权力关系是由不同的国家结构形式决定的。从《基本法》中的中央与地方的关系看来,一直是一种授权关系。

其二,复杂的中央集权型单一制。在单一制的国家里,国家主权属于全体人民,由中央政府代表国家统一行使。一国两制的“一国”在国家结构形式上是单一制,而“两制”是特殊的例外制度。“一国两制”下的中央与香港特别行政区处于一种复杂单一制的国家结构形式中,香港是中国一个享有高度自治的特别行政区,因此,中央与香港特别行政区的单一制里面有“统治”与“授权”的涵义。《基本法》中的授权是单一制的含义,尽管香港特别行政区处于一种特殊的例外地位,但《基本法》中的高度自治也不能超越国家中的地方政府的界限。《中华人民共和国宪法》第四条规定,各民族自治地方都是中国不可分离的部分;第三条规定,中央和地方国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则;第八十九条第(四)项规定了中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关职权的具体划

分。从这些规定来看,在中国,地方并非独立的政治实体,本身亦没有固有的权力,地方必须接受中央的统一领导,更没有脱离中央而独立的权力<sup>[1]</sup>。

其三,国家对于香港特别行政区进行的指导与监督称为中央治理。但是这里的“指导”与“监督”不仅是国家的权力强制作用,也是国家对地方政府指导、支援、调整、合作的所有的干预与关系的概括。因此,中央政府对于香港特区的控制与监督,不应该仅仅指涉中央政府单方面的支配、强迫,还应该包括从国家整体立场上充分发挥其能力,并且中央政府部门与地方政府在功能上加强沟通与协调等。

总之,从《基本法》中“授权指标”所体现的香港政府特征、香港特别行政区事务构成,以及授权方式来分析,在《基本法》中特别授权事务比重比地方一般性事务更多,中央与香港特别行政区间授权模式为集权、融合模式。中央控制的必要性与香港特别行政区的自治权都是国家整体运作的一部分,地方政府自治权的本质是维持整体统一性的范围。因此,地方政府不应该脱离中央政府独自实行自治权,完全脱离中央政府的中央政府是不存在的。

#### 参考文献:

[1] 潘国华.港式模式与台湾前途[M].北京:中国国际广播出版社,2004.83.

- [2] 孙洪波.论授权立法的法理性基础[J].吉林高等公安专科学校学报,2007,(5):88.
- [3] 焦洪昌,姚国建.港澳基本法概论[M].北京:中国政法大学出版社,2009.86.
- [4] 王振民.中央与特别行政区的关系:一种法治结构的解析[M].北京:清华大学出版社,2002.116.
- [5] 张定淮,李彦超.实践理性“一国两制”政策的理论基础[R].当代中国政治研究报告(第9辑),北京:社会科学文献出版社,2011.
- [6] 邓小平.邓小平文选(第一卷)[M].北京:人民出版社,1993.
- [7] 张定淮.面向二〇〇七的香港政治发展[M].香港:大公报出版有限公司,2007.11.
- [8] 张定淮,孟东.是“剩余权力”,还是“保留性的本源权力”?[R].当代中国政治研究报告(第7辑),北京:社会科学文献出版社,2009.256.
- [9] 基本法回顾与前瞻研讨会论文集[D].一国两制研究中心,2007.59.
- [10] (韩)崔昌浩,姜莹基.地方自治学[M].首尔:三英社,2011.657.
- [11] 李太莲.香港特区基本法.解释法制对接[M].北京:清华大学出版社,2011.46.
- [12] 王禹.“一国两制”宪法精神研究[M].广州:广东人民出版社,2008.33.

【责任编辑:林莎】

## On Empowerment Principle, Characteristics and Mode of the Basic Law of the HKSAR

PIAO Bin-jiu, LIU Shi-wei

(Institute of Chinese Contemporary Politics, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

**Abstract:** In the unitary state, local power is granted from the central government. In China, the relationship between the central government and the Hong Kong SAR is the relationship between the central government and the autonomous regions under the unitary system. *The Basic Law of the HKSAR*, a constitutional law to implement the principle of “one country, two systems” Hong Kong people ruling Hong Kong; with a high degree of autonomy, implies “no conflict”, “limited intervention”, and “highly autonomous” are empowerment principles. The characteristics of HKSAR’s political system and the empowerment of the central government reflect the empowerment principle of *the Basic Law*. Based on the analysis of its empowerment principle and characteristics, we can see the “empowerment mode” implicit in *the Basic Law* is a centralized and integrated one.

**Key words:** relationship between central and local governments; *The Basic Law of the HKSAR*; empowerment principle; empowerment mode