

中央全面管治權與特區高度自治權的關係辯析

冷鐵勛*

全國人大常委會張德江委員長在5月27日於人民大會堂召開的紀念香港基本法實施20周年座談會上的講話中，特別指出，我國對香港恢復行使主權，是恢復行使包括管治權在內的完整主權，中央對香港特別行政區擁有全面管治權。在此基礎上，香港基本法規定了中央對香港特別行政區行使管治權的方式，即規定了一部份權力由中央政權機構直接行使，一部份權力由全國人大授予香港特別行政區依照基本法的規定行使，這就是通常所說的高度自治權。維護中央的全面管治權，就是維護國家主權，維護香港特別行政區高度自治權的來源。張德江委員長的這一段話，對於正確理解中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區享有的高度自治權之間的關係，澄清有關中央全面管治權與特區高度自治權之間關係的一些模糊認識和片面理解有着非常重大的現實意義。

一、國家事務管理權與地方事務管理權的關係

從權力的性質來說，中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區的高度自治權，是國家事務管理權與地方事務管理權的關係。

一個國家對其所屬領域擁有主權，就意味着這個國家對其所屬領域擁有全面管治權，包括對其所屬領域的政治、經濟、文化、社會等事務具有全面管理的權限，這在國際法上都是公認的常理。從這個意義上說，管治權是一種國家層面的權力，是一種國家事務管理權，是國家對完全處於國家主權之下的領域進行管轄和治理的權力，它實際

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授。

上是主權國家對其所屬領域行使主權而產生的一種權力。在地球上，國家林立，一個國家對某個地方之所以能行使管治權，正是以這個國家對這個地方擁有主權為基礎的。主權和管治權的這種密切關係，使得國家層面的管治權帶有明顯的主權的痕迹和烙印。正是在這個意義上說，國家層面的管治權是一種主權性權力，既以主權的存在為前提和基礎，又是主權得以彰顯和行使的方式。

作為主權性權力，管治權由國家擁有，而不能由作為國家組成部份的地方享有。特別是在單一制國家，地方享有的只能是地方事務管理權，不可能享有只有國家才擁有的主權性權力。國家擁有對其所屬領域的管治權，通常是由中央國家機關尤其是中央政府代表國家來行使的。中央國家機關特別是中央政府代表國家對其領域行使管治權，實際上就是代表國家對其所屬領域行使主權，其主權性特徵非常鮮明。

我國是單一制的國家，這決定了我國只有一個國家主權、一部憲法，也決定了我國只有一個最高權力機關、一個中央政府，並決定了我國對所屬領域具有全面管治權，可根據政治、經濟、民族、歷史等因素，把所屬領土劃分為大小不同、層次不等的區域，並在此基礎上建立相應的政權機關，進行有效管理。國家對所屬領域的這種全面管治權，正是國家對所屬領域行使主權的體現。通常來說，國家對所屬領域的全面管治權是由中央國家機關代表國家來行使的。

特別行政區是根據我國憲法規定，在維護國家的主權、統一和領土完整的前提下，設立的具有特殊法律地位，實行特殊的政治、經濟、文化、社會制度的行政區域。根據憲法和基本法的規定，特別行政區是國家不可分離的部份，是直轄於中央人民政府的地方行政區域。鑒此，國家對特別行政區當然擁有全面管治權，這是國家對特別行政區享有主權的應有之義，也是特別行政區置於國家完全主權之下的題中之義。這種管治權體現的是國家事務管理權，通常由中央國家機關代表國家來行使。根據憲法和基本法的規定，中央直接行使對特別行政區管治權的權力主體包括全國人民代表大會及其常務委員會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會。

由於實行“一國兩制”的方針，中央對特別行政區全面管治權的行使有其特殊性，這集中體現為基本法規定了中央對特別行政區行使管治權的方式，即規定了一部份權力由中央政權機構直接行使，一部份權力由全國人民代表大會授予特別行政區依照基本法的規定行使，這就是通常所說的高度自治權。根據基本法的規定，特別行政區經全國人大授權依法享有的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，特別行政區獲授予的這些權力，構成了高度自治權的內容。對特別行政區的高度自治權，中央依法具有監督的權力。中央對特別行政區全面管治權行使的這種特殊性充分表明，特別行政區的高度自治權來源於全國人民代表大會的授權，是中央對地方的授權，其本質上是一種地方事務管理權。作為地方事務管理權，特別行政區的高度自治權僅涉及特別行政區的地方性事務，而不能涉及主權性事務，例如，不能涉及外交和國防等國家行為這些主權性事務。有關外交、國防等國家行為這些主權性事務，屬中央直接行使的全面管治權範疇，而不在特別行政區享有的高度自治權範疇。

特別行政區的高度自治權是一種地方事務管理權，歸根到底，仍是由我國單一制的國家結構所決定的。在單一制國家結構下，包括特別行政區在內的我國所有地方的權力都是中央依法授予的，而且各地方獲授予的權力只是涉及該行政區域的地方性事務管理權，與該行政區域有關的外交、國防等主權性事務管理權，一律由相應的中央國家政權機構依法行使。較之其他行政區域獲授予的權力，特別行政區的高度自治權雖有其特殊性，如有立法權、獨立的司法權和終審權、貨幣發行權等，但不管如何特殊，它仍屬地方性事務管理權，在這一點，特別行政區的高度自治權與我國其他行政區域的權力並無不同，都具有明顯的地方事務性特徵，都要受制於中央的全面管治權，而不能對抗中央的全面管治權。

二、固有性權力與受權性權力的關係

從權力的來源來說，中央對特別行政區的全面管治權與特別行政區的高度自治權，是固有性權力與受權性權力的關係。

以權力的來源為標準，可將權力分為固有權與非固有權。“固有”一詞，其意思是指本來就有的，或者指不是外來的。固有權，從字面上直觀來理解，就是指某一主體本來就擁有的權力，而不是外部主體給予的權力。只要某一主體存在，它就擁有某一項權力，這項權力就是固有權。相反，如果某一主體所享有的某一項權力並不是其本身所擁有的，而是外部主體給予的，那這種權力就不是固有權，而是非固有權。對固有權和非固有權，曾有內地學者作過解釋或者定義，認為固有權是指一國之內，不以任何其他政權的賦予為前提，最初即由某一政權以某種方式取得並擁有和行使的權力；非固有權則是指在一國之內，本來並不歸某一政權擁有和行使，或是雖由其行使但並不歸其擁有，由於某種需要而由某一政權在一定條件下通過某種形式（如分權、授權等）賦予該政權擁有並行使的權力。¹不過，對固有權作出上述解釋或定義的內地學者，對於某一政權以何種方式取得並擁有和行使固有權，則沒有進一步的明確。

同樣以權力的來源為標準，也有內地學者認為可將權力劃分為本源性權力和過程性權力。其中，本源性權力是指相對而言處於原始形態的政治結合體從其自身的物質屬性和組織結構中產生的一種權力；過程性權力則是指本源性權力的主體通過憲法和法律在國家機構體系內配置的、由不同國家機關和官員掌握和運用的職權。按照上述學者的觀點，本源性權力表現為一定政治關係主體固有的或直接從該主體的物質屬性中衍生的權力，它不是從任何實在法中產生的，相反本源性權力決定和派生出現行實在法，因此，本源性權力屬於政治權力而非法律權力。例如，1789年後法國國民議會、1949年中國人民政治協商會議所行使的權力，都屬於本源性權力。在國家權力體系中，本源性權力是最高的權力。在單一制國家，本源性權力是整個國家的，它只能屬於事實上控制和代表這個國家的一個政治中心，即中央政權或中央政府。從中央的角度看，中央與地方政權之間並不存在甚麼分權

1. 全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室編：《紀念澳門基本法實施10周年文集》，北京，中國民主法制出版社，2010年，第100頁。

的問題，只有它向地方政權授權的問題。中央願意授予地方政權多少權力，完全是單方面決定的事，無所謂權限之爭。²

從本源性權力表現為一定政治關係主體所固有的或者直接從該主體的物質屬性中衍生出來的特性看，本源性權力實際上指的就是固有權。本源性權力既然屬於政治權力，而非法律權力，那固有權同樣是屬於政治權力，而非法律權力。這就意味着固有權的出現先於現行法律，而且固有權決定和派生出現行實在法，而不是相反。固有權的這種特點，在歷史上新興政治力量通過革命奪取政權，通過制憲和立法建立新的法律秩序的過程中表現得最清楚。在這種時候，制憲者或者立法者行使權力沒有也不需要任何實在法根據。除前面所提及的1789年法國國民議會、1949年中國人民政治協商會議外，美國獨立戰爭時期的大陸會議、制憲會議行使權力、中國1912年南京臨時參議院制定臨時約法等也都是這樣。

中國政府對香港恢復行使主權的同時，對香港恢復行使全面管治權。中國政府對香港的全面管治權是不是一種固有權呢？答案應該是肯定的。中國政府對香港的全面管治權，本身就是中國政府所擁有的，它不需要也不可能由別的主體來賦予。中國政府基於對香港所擁有的主權，自然就擁有對香港的全面管治權。中國政府對香港行使全面管治權，實際上也就表明中國政府對香港行使主權。中國政府對香港行使主權，與中國政府對香港行使全面管治權，實際上就是一體兩面。

中國政府對香港恢復行使主權後，中國政府對香港的全面管治權既然是一種固有權，是基於中國政府對香港享有主權並恢復行使主權的必然產物，那如何理解《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中所提到的“中央依法履行憲法和香港基本法賦予的全面管治權”的有關表述呢？或者我們換一個方式來表達問題，即中國政府對香港恢復行使的全面管治權，是先於憲法和香港基本法產生呢，還是後於憲法和香港基本法產生呢？

2. 童之偉：《國家結構形式論（第二版）》，北京，北京大學出版社，2015年，第260頁。

如前所述，內地有的學者提出的本源性權力，實際上指的就是固有權。按照上述內地學者的意見，本源性權力的出現先於現行法律，它不是從任何實在法中產生的。但是，有關政治主體運用本源性權力建立了新的國家，形成了新的法律秩序後，除一部份以政治權利的形態存在於公民手中外，本源性權力應當融化在法律中，通過法律規範來自我表現。本源性權力一旦通過法律規範獲得了表現，就轉化成了過程性權力（即本源性權力的主體通過憲法和法律在國家機構體系內配置的、由不同國家機關和官員掌握和運用的職權），其現實表現就是國家機關的職權。在法治社會，本源性權力以其本來的面目直接顯現出來並發揮作用是特殊的或例外的情況，即非常態，它以過程性權力的形態出現並發揮政治法律功能才是常態。³

上述這種分析思維，對我們理解中央對香港恢復行使的全面管治權有一定的啓發意義。代表國家的中央政府恢復行使對香港的全面管治權，這種管治權作為一種本源性權力，在代表國家的中央政府成立之時，就本應由中央政府享有並行使，因為我們不承認英國強加給中國人民的不平等條約，香港的主權歸屬中國這一客觀事實並不因英國的佔領而有所改變，只是由於英國對香港的佔領而導致我們國家無法對香港行使主權，因而也無法行使管治權。香港回歸後，中國政府對香港恢復行使主權時，恢復的是主權的行使，而不是主權本身。同樣的道理，中國政府對香港恢復行使全面管治權時，恢復的並不是全面管治權，而是全面管治權的行使。因此，在憲法和香港基本法產生之前，中國政府就擁有對香港的主權，也擁有對香港的全面管治權，只是因歷史遺留下來的香港問題，使得中國政府無法對香港行使主權和全面管治權。鑒此，從權力的最初來源看，中國政府對香港的全面管治權，是與中國對香港的主權相伴相生的，而香港自古以來就是中國的領土這一客觀事實，使得中國對香港的全面管治權成為一種理所當然的本源性權力，即固有權，並且先於憲法和香港基本法的產生。不是有了憲法和香港基本法，中國才擁有對香港的主權和全面管治權。當然，即使中國擁有對香港的主權和全面管治權，在具體行使主權和全面管治權特別是全面管治權時，仍要依法來進行，這是任何法治社會的內在要求。因此，中國政府在《中英聯合聲明》中就中國政府對

3. 童之偉：《國家結構形式論（第二版）》，北京，北京大學出版社，2015年，第261-262頁。

香港恢復行使主權後實行的方針政策作出承諾後，仍需根據憲法來制定香港基本法，規定香港特別行政區實行的制度，以保障國家對香港的基本方針政策的實施。香港基本法規定的特別行政區制度，其中便涉及了中央和香港特別行政區的關係，而中央和特別行政區關係的核心就是權力配置關係，即中央對香港特別行政區行使哪些權力，香港特別行政區被授予哪些權力，中央對香港特別行政區行使的權力如何進行監督。這樣看來，《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書提出，中央依法履行憲法和香港基本法賦予的全面管治權，與中央對香港的全面管治權作為固有權即本源性權力先於憲法和香港基本法的產生，兩者之間並不矛盾。前者指的是全面管治權的行使要合法化、法治化，要在法律上有依據；後者指的是全面管治權的最初來源，是權力主體本身所固有的，它先於憲法和香港基本法的產生。

特別行政區所享有的高度自治權則不同，它不是其本身所固有的，其唯一來源是中央授權。具體來說，是由全國人民代表大會通過基本法授予的。之所以如此，仍是由我國單一制的國家結構所決定了的。在單一制下，我國包括特別行政區在內的所有地方行政區域，本身並不天然享有權力，它們的權力均來源於中央的授權，中央授予地方多少權力，地方就享有多少權力，不存在“剩餘權力”。

特別行政區的高度自治權既然是中央授予的權力，那它就具有明顯的受權性特徵，是一種受權性權力，而非固有性權力。明確這一點，有助於我們正確理解特別行政區的高度自治權。一方面，這種自治權無論達到甚麼樣的高度，它都是有限度的，並非完全自治。高度自治權的限度在哪裏？這完全要看基本法是怎麼規定的。特別行政區高度自治權的行使不能超越基本法的規定，基本法沒有規定授予特別行政區的權力，特別行政區不能自行創設。另一方面，這種自治權無論達到甚麼樣的高度，它都是地方自治，並非不受監督。對特別行政區的高度自治權，中央依據基本法具有監督的權力。

三、基礎性權力和派生性權力的關係

從權力的順序來說，中央對特別行政區的高度自治權與特別行政區的高度自治權，是基礎性權力與派生性權力的關係。

對於歷史遺留的香港和澳門問題，中國政府從國際、國內以及香港和澳門的實際情況出發，按“一個國家，兩種制度”的基本國策來解決，以實現國家的和平統一。按照“一國兩制”方針，國家在對香港和澳門恢復行使主權時，通過設立特別行政區，制定基本法，授權特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。國家之所以可以並能夠授予特別行政區高度自治權，正是以中央對特別行政區擁有全面管治權為基礎的。特別行政區享有的高度自治權，正是派生於中央全面管治權。試設想，如果中央對特別行政區不擁有全面管治權，又怎麼可以授予特別行政區高度自治權呢？因此，否定中央對特別行政區的全面管治權，特別行政區的高度自治權也就成了無源之水、無本之木。

以香港基本法為例，其第2條明確規定：“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”這一規定充分表明，香港特別行政區的高度自治權不是固有的，其唯一來源就是中央授權。因此，中央和香港特別行政區之間是授權與被授權的關係，而不是分權的關係。在國家法的用語上，授權和分權是兩個不同的概念，表達兩種不同的權力關係。授權是將原來屬於自己的權力授予非權力主體行使。被授權者原本無權，因授權始享有權力。分權則是兩個或兩個以上的權力主體相互間將權力進行分割。在授權的概念下，被授權者應當按照授權的規定行使權力，權力主體對於是否按照規定行使權力有監督權。在分權概念下，兩個或兩個以上權力主體各自按照分權的規定獨立行使權力；如果發生權力劃分的爭議，依照它們原來約定的辦法處理，而不是以一方對另一方實行監督。在授權概念下，被授予者的權力以授予的權力為限，未授予的權力理所當然地保留在權力主體手裏，因此，沒有剩餘權力歸誰的問題。在分權概念下，除了明文規定分別屬於各個權力主體的權力外，還有一個剩餘權力歸誰的問題需要處理。⁴ 授權與分權的上述區別，清楚表明，任何機構或個人，要作出授權，前提是他必須具有有關權力。全國人民代表大會是我國的最高國家

4. 王叔文、吳建璠等編著：《澳門特別行政區基本法導論》，北京，中國人民公安大學出版社，1994年，第136頁。

權力機關，它通過基本法授予香港特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，前提就是中央對香港具有完全的管治權。這本來就是單一制國家中央與地方關係的應有之義。香港特別行政區終審法院在解釋基本法時對此也是接受的。例如，1999年12月的劉港榕案，終審法院判決認為，香港基本法第158條第一款規定的全國人大常委會解釋基本法的權力是全面、不受限制的，香港基本法第158條第二款、第三款授權特別行政區法院在審理案件時解釋基本法，也表明全國人大常委會的這種權力是全面和不受限制的。只有這樣，全國人大常委會才能够授權特別行政區法院在審理案件時解釋基本法。⁵

由此看來，中央授權特別行政區作出實行高度自治，賦予特別行政區行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，正是以中央對特別行政區擁有全面管治權為基礎的。不僅如此，授權特別行政區實行高度自治，同時也是中央對特別行政區擁有全面管治權的重要內容。除此之外，中央對香港特別行政區的全面管治權還包括了中央對香港特別行政區依法直接行使的管治權，例如，管理與特別行政區有關的外交事務、管理特別行政區的防務等，以及對於特別行政區的高度自治權具有監督的權力等。

中央全面管治權與特區高度自治權的關係，除上述三個方面的內容外，還表現在其他方面，例如，從特別行政區制度的構成看，它們都是特別行政區制度的有機組成部份，共同構成國家對特別行政區的管治權，都是實行“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治必不可少的，二者之間既密切關聯、不可分割，又不可相互替代、有層級之分，共同構成一個完整的特別行政區管治權概念。

5. 全國人大常委會香港基本法委員會、澳門基本法委員會辦公室編：《中央有關部門發言人及負責人關於基本法問題的談話和演講》，北京，中國民主法制出版社，2011年，第178頁。

