

是“剩餘權力”，還是“保留性的本源權力”？ ——評中央與港、澳特區權力關係中一個值得關注的提法

張定淮、孟 東*

一、問題的提出

2007年6月6日全國人大常委會委員長吳邦國在“紀念香港特別行政區基本法實施十週年座談會”上強調：香港特別行政區的高度自治權來源於中央的授權。中央授予香港特別行政區多少權，特別行政區就有多少權，沒有明確規定的，根據基本法第20條的規定，中央還可以授予，不存在所謂的“剩餘權力”問題。¹ 吳邦國的上述講話內容清晰地說明了中央和香港特別行政區之間的權力關係。

人們不禁要問：“剩餘權力”問題是怎樣提出來的呢？提出這一問題的意圖何在？搞清楚這一問題的來龍去脈是澄清這一問題的基本前提。

從形式上看，“剩餘權力”問題起源於圍繞《中國人民共和國香港特別行政區基本法》(以下簡稱《香港基本法》)性質而展開的爭論，即《香港基本法》是一部甚麼性質的法律。它應當被視為香港特別行政區的憲法，還是中華人民共和國的基本法律？這種爭論在《香港基本法》草擬過程中曾多次出現。經參與草擬工作的憲法學專家的反覆磋商和討論，最後認定，《香港基本法》在法律地位上為中華人民共和國的基本法律。儘管許多學者從《香港基本法》是香港的最高法律，且具有某種憲法功能的角度而稱之為“小憲法”，但從嚴格的政治和法律意義上講，這種對《香港基本法》的稱謂是極為不適當的。理由極其簡單，中華人民共和國是一個單一制國家，而不是一個複合制國家。將《香港基本法》稱之為“小憲法”，極易使人們對中國的國家結構產生誤解。

這一爭論衍生出來的另一個重大問題是本源性權力的歸屬問題。1990年4月4日全國人民代表大會發佈的《關於〈中華人民共和國香港特別行政區基本法〉決定》(以下簡稱《決定》)明確指出，《香港基本法》

的根據是《中華人民共和國憲法》第31條：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”

《香港基本法》是根據《中華人民共和國憲法》、按照香港的具體情況制定的，是符合憲法的。香港特別行政區設立後實行的制度、政策和法律，以《香港基本法》為依據。從《決定》的這段文字，我們可以清楚地理解如下四層意思：其一，《香港基本法》的立法依據是《中華人民共和國憲法》，其內容要符合憲法；其二，《香港基本法》的制定是需要根據香港的實際情況的，也就是說，出於尊重香港市民的現實生活方式並保證其實行的制度50年不變，香港特別行政區將享有高度自治權；其三，全國人民代表大會是《香港基本法》的立法主體，《香港基本法》是一部貫徹“一國兩制”精神、保證香港享有自治權的授權法；其四，特區建立後，其實行的制度、政策和法律以《香港基本法》為依歸。從《決定》所表達的四層內容看，《香港基本法》的授權法性質是十分清晰的，僅此，就足以表明中央政府的本源性權力特徵。

在事實如此清晰的情況下，為何仍然有人提出“剩餘權力”問題呢？有兩種關於“剩餘權力”的看法是必須提到的，而這兩種看法對於本源性權力的認識是截然不同的。

其一，在1986年《香港基本法》起草階段，港區代表李柱銘等人提出要求在本法裏將明文規定由中央行使的權力和香港特區享有的權力之外的權力(即所謂的“剩餘權力”)歸香港特區行使²，其主要觀點為：“在即將建立的香港特別行政區制度下，由中央政府行使國防、外交事務的權力。國防、外交以外的其他權力作為‘剩餘權力’，應該概括地由特別行政區行使。”³ 香港回歸後，隨着《香港基本法》的實施，在涉及香港政制發展的最終決定權上，關於“剩

* 前者為深圳大學當代中國政治研究所教授、副所長、深圳大學港澳基本法研究中心副主任，後者為深圳大學當代中國政治研究所碩士研究生

餘權力”的議題再次引起爭議，其觀點為：“既然基本法明確列舉了屬於中央和屬於特別行政區的權力，那麼基本法未明確列舉的權力，尤其是隨着實踐發展而產生的權力，香港特別行政區是否可以不經過中央的同意或者授權而直接行使？”⁴

這種對所謂香港擁有“剩餘權力”的觀點存在的問題在於，它要麼是不懂得單一制國家中央對地方授權的基本原理，要麼就是誤解了《香港基本法》制定的依據，或者是故意借用聯邦制中的“剩餘權力”概念來強詞奪理。

其二，有相當部分大陸學者認為，在以“一國兩制”方式解決香港和澳門主權回歸的問題上的確存在着“剩餘權力”的問題。他們提出，既然中央政府的權力是本源性權力，香港和澳門的基本法均為授權法，那麼，中央政府本源性權力中那些沒有授予這兩個特別行政區的權力是一種甚麼權力？中央政府為甚麼沒有在有關所謂“剩餘權力”爭論出現的情況下，用“剩餘權力”的概念公開提示人們中央政府擁有的本源性權力中那部分沒有授予給香港、澳門兩個特別行政區的權力呢？

持這種看法的學者對於單一制國家結構中中央政府具有本源性權力的概念是清晰的，只是苦於沒有一個與聯邦制條件下“剩餘權力”具有類似性、且能描繪單一制國家中央對地方授權基本原理的詞匯來稱謂中央對地方實行授權後那些沒有授予的本源性權力。於是只好用“剩餘權力”來稱謂單一制國家裏中央沒有授予地方的那部分本源性權力。

爲了回答這個問題，全國人大副秘書長，港、澳基本法委員會主任喬曉陽曾於2004年4月6日作出過這樣的表述：“通過基本法來保證香港實實在在地搞資本主義。這跟聯邦制是不一樣的，聯邦制的權力實際上是各個州授予聯邦，把其他權力保留下來，沒有給聯邦的權力，都是在各自的州裏面。單一制是反過來的，地方沒有權力，地方的權力是中央給的，這是一個根本的區別。如果說一定有‘剩餘權力’，這個權力也是在中央。”從喬曉陽的上述講話，我們不難看出，中央政府既避免，也不願使用聯邦制條件下的“剩餘權力”概念來稱謂中央政府本源性權力中沒有授予地方的那部分權力。他並沒有使用一個特定的術語來概括這部分本源性權力。在沒有適當術語來描繪這部分權力性質的情況下，人們就借用了聯邦制下的“剩餘權力”概念來理解中央政府所固有的本源性權力中沒有授予的權力。殊不知，聯邦制的“剩餘權力”概念是有特定內涵的。因此，對於“剩餘權力”的概

念進行辨析是絕對必要的。

二、“剩餘權力”的概念辨析

聯邦制被亨廷頓譽爲人類進入近現代社會以來在“國家機構方面惟一重要的制度革新”。⁵不過，西方學者對於聯邦制概念所作出的定義卻並非整齊劃一，他們是根據世界不同的聯邦制國家來描繪聯邦制特徵的。中國憲法學者童之偉對聯邦制所作出的界定是，聯邦制是“由全國性政府和區域性政府根據憲法分享包括主權權力在內的國家權力行使權，並且不得單方面改變憲定權力分享格局的一種國家結構形式類型”。⁶當聯邦制被視爲一種制度結構來理解時，有關國家權力分配的制度安排就存在着兩種走向聯邦制的發展趨勢。

一種趨勢是當分散的國家走向一個新的聯邦國家時，權力向聯邦政府方向傾斜，即權力由分散走向整體。目前絕大多數聯邦國家都是按照這樣一種趨勢而形成。另一種趨勢是有些單一制國家在其運作過程中存在問題，需要採用複合制的政體來解決內部問題。這樣一種情況下產生的聯邦制國家，其權力的運行方向是分散的，即權力由整體走向分散。而“剩餘權力”的概念主要源於聯邦制向聯邦制的轉變過程。當聯邦成員單位出於共同利益和目標而願以主權讓渡的方式組建一個新的聯邦制國家時，其通常以憲法的形式列舉聯邦權力或聯邦組成單位的權力，以此作爲解決未來聯邦與聯邦組成單位之間關係中出現的爭議問題的法律依據。然而，就聯邦或聯邦組成單位而言，不論哪方獲得這種列舉性權力，都存在着權力讓渡一方享有“剩餘權力”的問題，而所謂的“剩餘權力”就是沒有讓渡的權力。這種情況是在所有複合制國家中普遍存在的。

聯邦制秉持分權制衡的設計理念對國家權力分配作出憲制性安排，就當今世界20多個聯邦制國家而言，其聯邦政府與聯邦組成單位之間的權力劃分方式可以歸結爲三種形式。

一是單獨列舉聯邦政府事權，而未列舉的“剩餘權力”歸屬聯邦成員單位。

比如美國憲法將聯邦政府的權力列舉後，就把“剩餘權力”保留給各州政府。《美國憲法》第10條修正案規定：“本憲法所未授予合眾國政府或未禁止各州政府所行使的權力，均由各州或由人民保留之。”多數聯邦制國家採用這一模式，比如1919年的德國

《魏瑪憲法》、1920年及1934年的《奧地利憲法》均按此方式處理聯邦與聯邦組成單位之間的權力劃分問題。

二是既列舉聯邦政府的權力，也列舉聯邦成員單位的權力，避免發生權力的混淆。“剩餘權力”既沒交給聯邦政府也沒交給聯邦成員單位，而是作出特別規定，如若聯邦政府和聯邦成員單位發生衝突，要採用有利於聯邦政府的解釋(如印度)。⁷

三是同時列舉聯邦和聯邦組成單位的權力，但強調憲法未作具體劃分的“剩餘權力”歸屬聯邦政府享有。加拿大採用了這種做法，“卻因美國憲法間尚不免誘起中央與各邦權限上的衝突，遂於憲法上將中央與各省的事權，俱明白列舉。但所列舉者終究不能包括一切事權，於是復以未及規定的殘餘權(剩餘權力)歸諸中央。”⁸

無論“剩餘權力”歸屬於聯邦政府或聯邦組成單位，從聯邦制的形成和發展歷程考究，“權力的集中和統一變成了聯邦制一個引人注目的特徵”⁹，印度式聯邦制有利聯邦的解釋和加拿大式聯邦“剩餘權力”歸於聯邦政府的制度設計，在憲制上為聯邦政府的集權和國家統一提供了憲制保障，雖然美國聯邦的“剩餘權力”在憲制安排上歸於各州，但在實踐中聯邦政府的權力卻呈現出走向集中的趨勢。步入20世紀後，美國聯邦政府的權力擴張不斷加快。聯邦最高法院作出的有利於聯邦政府的種種判例慣例¹⁰為聯邦政府的權力集中開創了法律保障，後來在美國政治制度的歷史發展中，聯邦政府“默示權力”的獲得以及聯邦政府通過項目對州政府實行的“資助”，使聯邦相對於各州的權力又有了進一步的提升。¹¹

主權權力是由中央壟斷，還是由中央與地方分享是聯邦制與單一制國家最重要的差別之一。聯邦制國家有兩個層面的憲法，除聯邦憲法外，各聯邦組成單位也有各自的憲法。在這樣一種情況下，“剩餘權力”成為聯邦或聯邦組成單位防止對方權力擴張的一種武器。單一制國家的情況就截然不同。它僅有一部全國性憲法，“地方的權力都由中央通過法律文件予以規定或改變，地方的權力沒有憲法保障”。¹² 童之偉將聯邦制與單一制的最根本性的差異歸結為這樣一條標準，“那就是看主權權力是由全國性政府獨佔還是與其區域性政府分享；由全國性政府獨佔主權權力的是單一制，由全國性政府同區域性政府分享主權權力的是聯邦制”¹³，而所謂主權權力，就是指一個國家權力對內的至高無上性和對外的絕對自主性。聯邦國家的成立是其成員國永久出讓部分主權的結果，而單一

制國家主權為中央所獨有，地方的權力源自中央的授權。

單一制國家的中央對地方的授權與聯邦制國家內部的權力讓渡與權力劃分具有性質上的重大差別。前者所授予地方的權力既可以追加，也可以收回。所以，中央政府可以根據國家的實際情況繼續授予某一地方更多的權力，也可收回這一部分權力，即授權的非永久性，而後者的權力讓渡和劃分具有不可回逆性。在聯邦制國家的實際運作中，聯邦政府的權力雖然也存在擴張的現象，但基於憲制的“剩餘權力”卻並沒有被完全被剝奪。憲制下的聯邦與聯邦組成單位之間的權力關係基本保存下來。由此可見，兩種不同國家結構中的中央與地方的關係是根本不同的。單一制國家的中央政府是獨佔國家主權權力的，其對地方政府的權力授予只是為了實現中央政府有效統治的手段。

中國自秦朝以來就是一個單一制國家，且“基本上是一個中央集權型單一制”國家。¹⁴ 雖然在其漫長的歷史中曾出現過割據分裂，但總體來看，分裂狀態持續的時間並不長。中央與地方的關係一直是一種授權關係，也就是說，地方的權力來自中央的授予。中央政府可以根據不同地方的實際情況賦予其大小不等的權力。必要時，中央政府也可收回其所授予地方的權力。新中國成立後，這種國家結構形式得以保留，即使是在少數民族居住地區實行民族區域自治制度之後，中央集權型的單一制國家結構也沒有發生改變。

20世紀後期，中國共產黨從實踐理性出發，為解決國家統一問題提出了“一國兩制”政策，並創建了特別行政區制度，順利解決了香港和澳門的主權回歸問題。“民族區域自治制度和特別行政區制度是中國獨創的制度，是國家結構問題上的重大創造”，這使中國的單一制國家結構中帶有某些複合制特徵。¹⁵ 不過，中國憲法學者王叔文教授卻並非如此認為，他指出：“不能單憑二者表面上的相似就斷定香港特別行政區同中央的關係超出了單一制的範疇，而帶有聯邦制特點。”¹⁶ 不同專業的學者對於中國國家結構出現的某些變化所作出的不同描述是否準確姑且不論，但他們對於中國主體性的單一制結構是肯定的。有鑒於此，我們是不能夠簡單地拿聯邦制條件下具有深刻內涵的“剩餘權力”概念來描述單一制國家結構下中央所具有的本源性權力中那些沒有授予給地方政府的權力的。那麼，對於這部分權力我們應使用何種專業性詞匯來加以描述？筆者認為，“保留性的本源權力”這個術語可以準確描述像中國這樣的單一制國家的中央政府沒有授予給地方的那部分固有權力，且具有如

下功能。

首先，它反映了中國單一制國家結構中地方政府的權力來源，以及中央與地方之間的授權關係；其二，它可以凸顯中央政府固有權力中沒有授予地方的剩餘部分是中央政府本源性權力的一部分，而不是其他性質的權力；其三，它可以與聯邦制條件下的“剩餘權力”這有特定內涵的概念完全區別開來。顯然，用“保留性的本源權力”概念可以完全排除人們對於中央與香港特別行政區和澳門特別行政區權力關係上存在的誤解。

三、中央與港、澳特區權力關係的法制化

如前所述，香港和澳門兩個特別行政區的建立極大地豐富了中國單一制的國家結構形式，使其具有了某些聯邦制的特點，但總體上看，中國國家結構仍然基本上是集權型單一制。在這樣一種國家結構中，地方政府得到中央政府的授權對地方事務進行管理，本源性權力在中央政府手中。值得注意的一個問題是，新中國建立後的60年，中央政府在對地方授權的方式和層次上是不同的，而授權方式和層面的差異與地方政府所享有的管轄權限的大小和程度密切相關。

從20世紀80年代開始，政治學界所展開的一個重要研究課題就是中央政府與地方政府的適度分權問題。然而，直至今日，出於調動中央和地方兩個積極性的考慮而強調的中央與地方適度分權的問題也沒有得到很好解決。新中國建立後的30年間，雖然毛澤東同志強調過“應當在鞏固中央統一領導的前提下，擴大一點地方的權力，給地方更多的獨立性，讓地方辦更多的事情”¹⁷，然而，此段時間中國中央集權體制的集權趨勢卻顯得尤為突出。¹⁸ 此種情況表明，中央政府給地方授權的情況隨意性較高，沒有制度保障。民族區域自治制度的建立是這種集權趨勢中的一個例外。由於民族問題是一個具有特殊性的問題，因此，早在1949年通過的《中國人民政治協商會議共同綱領》和1954年《中華人民共和國憲法》中，這種制度就作為一種人民民主專政國家的基本制度被確定下來。這也是新中國建立後的30年間中央政府首次，也是惟一次將中央對地方的授權予以法制化的舉動。改革開放30年的過程中，中央過分集權的弊端凸顯出來，在“依法治國”方略的指導下，中央政府通過一系列立法，實現了不同層面的對地方政府的授權，其中包括“分稅制”和香港、澳門高度自治權的授予。

從授權理論的角度看，單一制國家的中央政府在對地方實行授權的同時是保留着收回這些權力的權利和權力的。然而，出於政治上的考慮，中央政府不會輕率地做出收回授權的舉動，這是授權理論對單一制國家中央對地方授權的基本解釋。香港和澳門兩個特別行政區所享有的高度自治權也是中國中央政府對這兩個地區實行特別授權的結果，而這種授權的法制化就體現在兩部基本法上。從嚴格意義上講，中央政府對民族區域實行的自治授權與中央政府對其他地方政府的授權是不同的，而對於港、澳兩個地區實行的高度自治權的授權又不同於民族區域自治的授權。

對於中國大陸的一般地方行政區域而言，中央政府的授權靈活性較大，其授權形式多局限於政策層面，如若中央政府認為不適當，其收回授權時政治上的顧慮較小。對於民族區域自治的授權是通過憲法的相關規定實現的。由於這一制度是中國的基本政治制度之一，即使中央政府保留有收回授權的權利和權力，出於政治上的考慮，也不會有此舉動；而對於香港和澳門兩個特別行政區的高度自治權的授予而言，中央政府不僅是基於憲法的相關規定而做出的，另外還基於國際條約——《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》。¹⁹ 中央政府在香港和澳門回歸時反覆強調，堅持“一國兩制”是我們對國際社會所作出的莊嚴承諾，這表明了中央政府恪守基本法的決心。儘管中央政府仍然擁有收回授權的權利和權力，但不論是從政治、法治還是國家誠信的角度考慮，中央政府都不會有這種舉動。為了消除國際上和香港人士的疑慮，鄧小平在會見戴卓爾夫人時專門花了相當長的篇幅論述了“中國是信守承諾的”。²⁰ 由此可見，香港和澳門兩個特別行政區所享有的高度自治權是具有多重保障的。

為了體現中國單一制的國家結構特徵，香港和澳門的基本法都明確以概括方式作出了體現國家主權的原則性規定。例如，基本法的立法主體是全國人大；其立法的依據是《中華人民共和國憲法》；其作為一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府；對於中央與這兩個特區的關係，基本法也明確說明了是一種授權關係。在這樣一些大的原則性規定之外，基本法還採用了列舉方式對中央政府行使的各項權力(包括《香港基本法》及《澳門基本法》第13-15條，《香港基本法》第158-159條及《澳門基本法》第143-144條)都作出了規定。《香港基本法》“採用列舉式規定的方法，一方面固然是對中央行使的權力的‘限制’，即中央對特別行政區行使的權力將嚴格限

制在這些方面，即，限制在體現國家主權和統一所絕對必需的範圍之內，同時也是對中央這些權力的肯定和保證。”²¹

在此特別值得一提的是《香港基本法》第 20 條的規定，即“香港特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府所授予的其他權力。”對於這一條規定，清華大學王振民教授作出了這樣的解釋：它“一方面表明了中央政府擁有特別行政區的主權，保留‘剩餘權力’，中央有‘授權的權力’，另一方面它也表明特別行政區有繼續接受中央授予的‘其他權力的權力’”。²² 王振民教授還認為這一規定是《香港基本法》的起草者“打破了常規的立法慣例，十分靈活而又不失原則地解決了‘剩餘權力’，即中央保留一切‘剩餘權力’，而特別行政區有再接受中央授予‘其他剩餘權力’之權力”。²³ 他甚至還認為：“如果沒有這樣的規定，那就意味着中央不可以再授予特別行政區其他權力，而特別行政區也不可以再接受這樣的授權。”

對於王振民教授的上述解讀，筆者有不同的看法。首先，基本法的第一章(總則)中就已經十分明確地說明了中央和特別行政區的關係是“授權”關係，本源性權力的擁有者當然是中央，而本源性權力包括主權在內的所有權力。中央政府對特別行政區實行授權只是為了使其保持高度自治並實現有效治理。第二，特區作為中國的一個地方區域享有高度自治權，在這種情況下，其所希望的是盡可能從中央政府那裏爭取到更多的自治權，而不是拒絕享有更多自主權。這一點從中英談判的過程中港人“精英”的表現可以看出。顯然，這一條規定並不是要肯定特區接受中央授權的權力。港、澳兩個特區的自治權的獲得是中央政府出於這兩個特區的實際而做出的理性讓步。所以，從邏輯上看，“如果沒有這條規定，特區就不要再接受中央授權”的說法是不成立的。第三，單一制國家的中央政府向地方政府授權的權力是國家主權範疇的權力，其行使這種授權的權力是不受限制的。就常理而言，集權制國家的中央政府是不願主動出讓權力的，其做出出讓權力的行為是迫不得已而為之，因此“如果沒有這樣的規定，那就意味着中央政府不能再授權”的說法是站不住腳的。第四，上文中反覆用“剩餘權力”概念來描述中央本源性權力中那部分沒有授予給特區的權力(即保留性的本源權力)也是不適當的。

那麼《香港基本法》第 20 條規定的真實意圖何在？筆者認為，不論是從《香港基本法》第 20 條在《香

港基本法》中的條目順序看，還是從《香港基本法》立法的背景考察，此條款的内容都是為了使港人放心而作出的一種承諾。也就是說，特區除了享有高度自治範圍內的行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權外，如果出於香港的有效治理的需要，中央政府還可以進一步授權。其核心的内容是中央釋放善意。這一條款也是對特區授權的一個兜底條款。

有人認為港澳地區所享有的高度自治權比聯邦制下聯邦組成單位的權力還要大。這種說法有一定的合理成分，但卻並非完全正確。特區所享有的某些高度自治權(如貨幣發行權、不向中央政府繳納稅收等等)的確相對於聯邦組成單位所享有的權力大，但從聯邦與聯邦單位之間的權力劃分來看，兩者之間的權力關係是不能輕易改變的，因為兩者中的任意一方所做出的權力讓渡，都具有不可回逆性。港、澳作為中國這樣一個單一制國家內的地方行政區域，即使享有高度自治權，這種高度自治權也是存在兩個維度的。第一個維度就是鄧小平 1983 年 6 月 26 日在會見美國新澤西州西東大學教授楊力宇時就中國大陸和台灣和平統一的設想的談話中所強調的自治維度：“自治不能沒有限度，既有限度就不能‘完全自治’。‘完全自治’就是‘兩個中國’，而不是一個中國。”²⁴ 第二個維度就是許崇德教授所講的中央對特區的授權限度：“中央授給特區多少權，特區就有多少權。”

筆者認為，在處理中央和港、澳特區關係時除了要強調上述高度自治權的兩個維度外，還有一個必須強調的内容是，中央政府對兩個特區的授權已經法制化。而這種授權法制化的載體就是基本法。既然基本法是中央對特區授權法制化的產物，就意味着基本法對於授權方和被授權方都具有約束力。因此，中央政府一以貫之地強調要嚴格按基本法辦事，並在香港和澳門回歸後，在處理各種出現的問題時嚴格以基本法為準則，而對於特區而言，“《基本法》規定特區行使甚麼權，特區就行使甚麼權。絕對不能超越法律的規定。”²⁵

香港回歸後，特區政府是否存在未經中央政府的授權或同意，單方面行使憲制以外的權力的現象呢？的確存在，例如，特區政府行使了頒授勳章權，在批地修建迪士尼樂園問題上，其所批出土地的期限為 100 年，這也超越了基本法規定的 50 年限制，香港法院還多次行使了所謂的違憲審查權，等等。特區政府甚至還有與《香港基本法》的具體條文相矛盾的舉動，如財政赤字問題，但筆者認為，對於諸如此類問題，應當從如下幾個方面來加以把握。

其一，基本法作為一個具有某些憲制功能的法律文件，當年就是依據“宜粗不宜細”的原則制定²⁶，因此它不可能面面俱到。這就需要看特區政府所行使的具體權力是否符合“一國兩制”精神和基本法的原則。如果答案是肯定的，且又有利於特區的治理，即使沒有中央政府的具體授權，特區政府也是可以行使這些具體權力的。中央政府對於特區政府行使的這樣一些所謂未予以授權的具體權力是不會干預的，如頒佈勳章的權力。

其二，對於跨越基本法規定的50年限度的批地問題，特區政府的確行使了超越自己權限的權力，筆者也並沒有看到全國人大或國務院有關的授權文件，但從中央政府的態度看，也並沒有對迪士尼樂園的修建提出異議，而是採取了樂觀其成的態度，特區政府是否得到了中央的首肯尚不得而知，但有一點是肯定的，這符合香港的長期繁榮穩定。

其三，對於特區政府所行使的具體權力出現與基本法的某些具體條文相矛盾的情況，我們也要從原則上加以把握。眾所周知，《香港基本法》第107條規定“特區的財政預算以量入為出為原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長相適應”，但特區政府在應對1997-1998年的金融危機時出現了巨額的財政赤字。難道我們就可以因此而斥責特區政府違反了《香港基本法》嗎？顯然，我們並沒有這麼做。這是因為香港特區政府財政赤字的出現是特殊情況下的一種現象，並非特區政府的有意而為。對於這樣的情況，中央政府不僅可以諒解，還會伸出援手。

其四，對於特區出現的違反“一國兩制”精神和《香港基本法》原則的權力行使行為，例如，香港法院的違憲審查權的行使，中央是完全有權通過對基本法相關條款的解釋來加以糾正的。對於嚴重違反“一

國兩制”精神和基本法原則的有影響的言論要嚴肅予以批駁，以正視聽。

香港是一個法治社會，特區政府應當嚴格依法辦事。中央政府雖對於特區政府在某些未經中央政府授權的情況下而單方面行使《香港基本法》未作出規定，且與《香港基本法》原則不矛盾的具體權力的舉動未表示異議，但先提請中央政府授權然後依法行權恐怕是一種更好的選擇。

四、結語

“一國兩制”畢竟是一項史無前例的偉大事業，其在落實過程中存在或出現各種問題都是正常的現象，但有一點是特別應當高度關注的，即中央政府和特區政府的行為是否符合“一國兩制”的精神，是否有利於國家和特別行政區的穩定和繁榮。“一國兩制”政策的內涵是隨着其實踐而不斷豐富的，在《香港基本法》實施已十餘年的今天，大陸和特區的情況都發生了重大變化，因此，把握基本法的精神實質和基本原則是處理中央與特區關係的關鍵。香港享有“剩餘權力”之說顯然是有悖於《香港基本法》的精神和原則的論調，而“剩餘權力”也無法真實反映單一制國家的本源性權力特徵。有鑒於此，筆者提出中央“保留性的本源權力”概念，以求真切說明中央與特別行政區之間的權力關係。

(本文受到中山大學 985 港澳研究哲學社會科學創新基地資助。)

註釋：

- ¹ 吳邦國：《紀念香港基本法實施十週年座談會》，載於《文匯報》，2007年6月6日。
- ² 王叔文：《香港特別行政區基本法導論》，北京：中共中央黨校出版社，1990年，第116頁。
- ³ 李元起、黃若谷：《論特別行政區制度下的“剩餘權力”問題》，載於《北方法學》，第2期，2008年，第95頁。
- ⁴ 同上註。
- ⁵ 繆賽爾·P·亨廷頓：《變化社會中的政治秩序》，上海：上海人民出版社，2008年，第104頁。
- ⁶ 童之偉：《國家結構形式論》，武漢：武漢大學出版社，1997年，第210頁。
- ⁷ 林良光主編：《印度政治制度研究》，北京：北京大學出版社，1995年，第210頁。
- ⁸ 王世傑、錢端升：《比較憲法》，北京：商務印書館，1999年，第361頁。

- ⁹ 王麗萍：《聯邦制與世界秩序》，北京：北京大學出版社，2000年，第7頁。
- ¹⁰ 可參見美國法院的判例：弗萊徹訴佩克案、麥卡洛克訴馬里蘭州案、吉本斯訴奧格登案；或參見李道揆：《美國政府和美國政治》，北京：中國社會科學出版社，1990年，第485-489頁。
- ¹¹ 張定淮：《美國大政府的興起·序》，載於約翰·F·沃克、哈羅德·G·瓦特：《美國大政府的興起》（中文版），重慶：重慶出版社，2001年，第4頁。
- ¹² 何華輝：《比較憲法學》，武漢：武漢大學出版社，1988年，第148頁；轉引自王麗萍：《聯邦制與世界秩序》，北京：北京大學出版社，2000年，第17頁。
- ¹³ 同註6，第146頁。
- ¹⁴ 王惠岩主編：《政治學原理》，北京：高等教育出版社，1999年，第123頁。
- ¹⁵ 同上註，第123-125頁。
- ¹⁶ 同註2，第88頁。
- ¹⁷ 毛澤東：《論十大關係》，載於《毛澤東文集》第七卷，北京：人民出版社，1996年。
- ¹⁸ 中央政府對於除少數民族地區以外地區的極為少量的放權舉動，也只是通過政策文件的形式下達。而在隨後出現的集權趨勢下，中央的集權程度更高。
- ¹⁹ 參見《香港基本法》序言。其中明確寫道：“國家對香港的基本方針政策，已由中國政府在中英聯合聲明中予以闡明。”
- ²⁰ 見《鄧小平文選》第三卷，北京：人民出版社，1993年，第101頁。
- ²¹ 王振民：《中央與特別行政區關係——一種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第174-175頁。
- ²² 同上註。
- ²³ 同上註，第176頁。
- ²⁴ 同註20，第30頁。
- ²⁵ 許崇德：《對“一國兩制”的粗淺認識》，載於全國人大港澳基本法委員會研究室編：《香港基本法、澳門基本法研討會論文集》，上海，2008年11月4-5日，第10頁。
- ²⁶ 同註20，第220頁。