

論國家對特別行政區授權的意義、依據、形式及其體系

王 禹*

一、國家對特別行政區授權的意義

中國自秦漢就建立起大一統的中央集權國家，其特徵就是“天下之事，無大小，皆決於上”。¹ 全國的政治、經濟、軍事、立法、審判和監察等皆由皇帝掌握，實行君主專制。地方官員，如秦之郡守與縣令，漢之太守與刺史等，皆由皇帝委派，執行皇帝發出的指令，對皇帝負責。這種體制就是中國現行憲法建立單一制國家結構形式的歷史基礎。

所謂單一制(unitary system)，從字面意義看，是指該國的國家結構形式是簡單的(simple)和單一的(unitary)，其內涵是指國家本身是一個統一的政治實體，國家可以對該國領土內所有地區、所有事務和所有人員都有權管轄並行使權力。² 這種國家結構形式雖然將全國劃分成不同的行政區域，但只是為了便於管治而已，並可根據不同的社會條件和現實情況，重新進行劃分。也就是說，在單一制下，“從嚴格的法律意義上來說，所有權力都是屬於中央的”。³ 地方並非獨立的政治實體，其權力來自中央的授予。毛澤東在其著名的《論十大關係》裏指出，“中央和地方的關係也是一個矛盾。解決這個矛盾，目前要注意的是，應當在鞏固中央統一領導的前提下，擴大大一點地方的權力，給地方更多的獨立性，讓地方辦更多的事情。”⁴ 這就形象地指出了在中國，中央是權力的源泉，地方的權力是中央“給”的，這是一種單一制的國家結構形式。

“給”字換成法律術語，就是“授權”。然而，《中華人民共和國憲法》並沒有出現“中央授予地方權力”或者“中央授權地方”的明確提法。中國的地方組織法和民族區域自治法也很少出現這樣明確的表述。然而，在《香港基本法》和《澳門基本法》裏，卻反覆出現了“授權”的字眼和表述。《香港基本法》

正文共 160 條，共有 13 個條文，《澳門基本法》正文共 145 條，共有 12 個條文，出現了中央“授權”或“授予權力”的表述，這個比例是不低的。那麼，《香港基本法》和《澳門基本法》為甚麼如此反覆強調授權呢？

這是因為在中國內地，各省、自治區和直轄市的權力來自中央授予，已經深深紮根於憲法理論和實踐運作，成爲一種不言而喻的指導中央與地方關係的理論基礎。《中華人民共和國憲法》規定全國人大批准省、自治區和直轄市的建置，全國人大常委會有權撤銷省級國家權力機關制定的同憲法、法律和行政法規相抵觸的地方性法規和決議，國務院統一領導全國地方各級國家行政機關的工作，規定中央和省級國家行政機關的職權的具體劃分，改變或者撤銷地方各級國家行政機關的不適當的決定和命令等，就是基於中央與地方是一種權力上的授予和被授予的關係上。⁵ 而香港和澳門回歸，並建立享有高度自治權的特別行政區，就面臨着要回答其高度自治的權力來源於何處、高度自治的性質是怎樣的等重大理論問題。這些問題涉及中央與特別行政區的關係，甚至決定國家在香港和澳門恢復行使主權的實質內涵。《香港基本法》和《澳門基本法》規定的“授權”就回答了這些基本問題。

第一，授權的概念回答了香港和澳門特區所享有的高度自治權力的來源問題。

香港和澳門特別行政區的權力來源，無非有兩種：一種是其香港和澳門本身所固有，一種是非其本身所固有。所謂固有，是指這種權力是其本身與生俱來的，所謂非固有，是指這種權力必須來自外部的授予。⁶ 外部的授予，在理論上又可以分爲三種情況，一種是中國政府的授予，一種是原來在宗主國英國和葡萄牙在其撤退時的授予，一種是由中國和英方、葡方兩國共同授予。《香港基本法》和《澳門基本法》在第 2 條就提出授權的概念，明確香港和澳門的權力是

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

來自中華人民共和國全國人大的授予。

有一種意見認為，從《中英聯合聲明》到《香港基本法》，“高度自治”有了很大轉變。《中英聯合聲明》規定香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，除外交和國防事務屬中央人民政府管理外，香港特別行政區享有高度的自治權，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，現行的法律基本不變。⁷但是，《香港基本法》第2條在“高度自治”前增加了“授權”，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。”這個“授權”兩字就決定了目前北京和香港的關係，也改變了《中英聯合聲明》中規定的香港高度自治權的地位。⁸

這種理解是不對的。《中英聯合聲明》既然已經明確規定香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府，這就是一種地方與中央的關係，既然是地方與中央的關係，地方權力必定是中央授予的。這是單一制的國家結構使然。⁹中國政府在同英國談判解決香港問題的過程中，英方反對香港特別行政區直轄於中央人民政府，中方當然反對這種意見。¹⁰英方立場的實質在於不承認香港特別行政區的權力是來自中華人民共和國的授予，不承認存在着這樣一種權力的授予與被授予，從而在根本上把香港變成一個獨立或半獨立的政治實體。

《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》正文所闡述的中國政府十二條方針政策，沒有明確使用“授權”的提法。¹¹但是，在其附件一中國政府的具體說明裏，則多處出現了“授權”的字眼，包括授權自行處理各項涉外事務，協助或授權同外國就司法互助關係作出適當安排，授權繼續進行船舶登記，授權簽發特區護照，協助或授權同各國或各地區締結互免簽證協議，授權建立民用航空制度，等等。這就充分說明了高度自治的權力是中國政府授予的。

第二，授權的概念回答了香港和澳門特區所享有的高度自治的性質問題。

國家在香港和澳門特別行政區實行“一國兩制”的過程中，不僅要回答高度自治的權力來源問題，而且還要回答高度自治的性質問題。甚麼是高度自治？高度自治是否意味着中央甚麼都不能管？是否就是指完全自治，甚至有權對抗中央？有一種觀點認為，“一國兩制”下高度自治意味着特區政府擁有對抗中央政府的權力，甚至認為高度自治本質上屬於《公民權利和政治權利國際公約》規定的自決權。¹²這些觀點是

不對的。

高度自治是比較而言的，是指自治的程度高於一般自治，其性質仍然屬於地方自治的範疇。中國政府在提出“一國兩制”的過程中，鄧小平就指出不贊成“完全自治”的提法，高度自治不能沒有限度。¹³中國政府在同英國政府談判解決關於香港前途時，英國也曾一再以“最大程度的自治”來修改中方提出的高度自治，反對香港特區直轄於中央人民政府。這些意見的背後在於試圖改變高度自治的性質。中國政府當然不予以接納。

國家對香港和澳門恢復行使主權，並根據歷史情況和現實情況，承諾在香港和澳門回歸以後，繼續保持原有的資本主義制度和生活方式不變，這就必須做到一方面必須承認主權的統一，承認單一制國家在香港和澳門的至高無上的憲法地位，一方面讓香港和澳門必須享有超越單一制下一般地方的權力，實行高度自治。“授權”的概念解決了這個矛盾，要使香港和澳門享有高度自治權，就必須由中央作出授權。授權將維護國家統一和保障高度自治結合起來，在理論上找到一個連接點。

授權不僅回答了特別行政區的權力來源問題，而且在根本上，為中央下放給地方權力消除了顧慮。《香港基本法》和《澳門基本法》第2條明確指出“依照本法的規定”實行高度自治。所謂“依照本法的規定”，具有兩層含義，第一層含義是特別行政區高度自治權的範圍要以基本法的規定為限，第二層含義是高度自治權要以基本法規定的方式行使。¹⁴這就說明，高度自治不是“完全自治”，也不是“最大限度的自治”，高度自治權是有限度的自治權，屬於地方自治的範疇。

第三，授權的概念回答了中國的國家結構形式問題。

中國歷來是單一制國家，實行中央高度集權，然而，自香港回歸和澳門回歸以來，由於在這兩個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，大大超過了省、直轄市和民族自治區的權力，也在許多方面超過了聯邦制國家成員國的權力。¹⁵這就對如何認識中國的國家結構形式問題提出了要求。

譬如，一種意見認為，香港與澳門特別行政區的地位明顯超出了聯邦制國家中的州的地位，中國的單一制已經是特殊的單一制，是一種帶有聯邦制色彩的單一制，甚至認為“一國兩制”已經超越了單一制和聯邦制的劃分理論，是一種複合制，是結合了單一制

和聯邦制內涵的新型國家結構形式。¹⁶ 國外還有一種意見認為，特別行政區(Special Administrative Region)不僅是特別(Special)，“特別”一詞不能表達出香港和澳門的地位，而是例外(exceptional)，是“例外行政區”(Exceptional Administrative Region)，甚至認為這是一種帶有中國特色的聯邦制。¹⁷

這些理解與基本法規定的“授權”概念恰恰相反。“授權”說明香港和澳門的高度自治並非本身所固有，其權力來源於中央。這就不同於聯邦制，在聯邦制國家，聯邦成員國所享有的權力是其本身所固有的，並非聯邦的授予而形成的。¹⁸ 所以，即使香港和澳門的自治程度再高，其權力還是來自中華人民共和國的授予。這是一種中央與地方的關係。不能將聯邦制理論套用在中華人民共和國與其所建立的香港和澳門特別行政區之間。中國單一制的國家結構形式沒有因香港和澳門的回歸而產生本質性的變化。

《香港基本法》起草過程中，針對中央與香港特別行政區的關係及其權限劃分，存在着不同的看法和爭議，其中一個核心問題就是《香港基本法》一方面明確規定中央行使的權力，一方面又明確規定香港特別行政區行使的權力，在這些明確列舉的權力之外，那些未明確列舉的權力應當由誰享有並行使？¹⁹ 《香港基本法》和《澳門基本法》第20條規定香港和澳門還可以享有中央授予的其他權力，這就用授權的概念回答了聯邦制下所謂的“剩餘權力”理論不適用在中國。²⁰

第四，授權的概念在法律上回答了“一國”與“兩制”的關係。

“一國”是“兩制”的基礎和前提。鄧小平在論述將來的台灣作為特別行政區回歸時指出，“在對內政策上可以搞自己的一套，可以有其他省、市、自治區所沒有而為自己獨有的某些權力，條件是不能損害統一的國家的利益。”²¹ 這就是說，國家統一的利益是高於地方利益的，特別行政區只是在對內政策上可以自搞一套，實行“兩制”。

那麼，“一國”與“兩制”在法律上是怎樣結合在一起的呢？這就是“授權”。“授權”的概念對“一國”與“兩制”起到了連接作用。《香港基本法》和《澳門基本法》所規定的“原有的資本主義制度和生活方式”，在香港和澳門回歸後，只能在中央人民政府的領導下才能獲得保持和繼續發展，“五十年不變”。“兩制”必須在“一國”的前提下才能得到確認和保障。所以，《香港基本法》和《澳門基本法》對於中央已授權特區高度自治範圍內的事務，如行政管

理權、立法權和司法權，根據不同情況都作出了中央保持並在必要時行使某些權力的憲制安排。如在行政管理事務方面，行政長官執行中央人民政府就本法規定的事務發出的指令，特區政府財政預算和決算報中央人民政府備案等。²² 又如立法權方面，特區立法機關制定的法律須報全國人大常委會備案，全國人大常委會如認為不符合基本法關於中央管理事務或中央與特區關係的條款，可將該法律發回，發回的法律立即失效，等等。²³

既然是授權，就不可能把全部權力都授出去，而且對於授權還要規定必要的條件。中央保留甚麼權力，授予特別行政區甚麼權力，特別行政區行使權力必須遵循甚麼程序，這些決定權都在中央。²⁴ 中央既然有權授出權力，自然亦有權收回權力，而且，中央有權對授出的權力予以監督，在必要的時候可以變更授權，甚至取消授權。這就在法律上回答了“一國”是“兩制”的前提和基礎的問題。

二、授權的法律依據和政策依據

國家對香港特別行政區和澳門特別行政區的授權，包括着兩個基本問題：第一個問題是“中央能不能授權”？第二個問題是“中央如何授權”？第一個問題“能不能授權”是指：(1)中央是否有權進行授權？其合法性在哪裏？(2)由中央哪個機構代表中央進行授權？第二個問題是“中央如何授權”，包括：(1)中央為甚麼授予這些權力？不授予其他權力？(2)授予這些權力的理由是甚麼？²⁵ 這兩個基本問題，就是授權的法律依據和政策依據的問題。

國家向香港和澳門特別行政區進行授權，其授權的法律依據是《中華人民共和國憲法》。《中華人民共和國憲法》第31條規定：“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。”第62條第(13)項規定全國人大決定特別行政區的設立及其制度。第31條和第62條第(13)項裏都提到了“設立”。“設立”是全國人大主動的行為，如果沒有全國人大的“設立”，特別行政區也就無法產生，這裏本身就有授予特別行政區以特別權力的意思在內。這就指出了：第一，全國人大是授權的具體主體，第二，授權的形式是通過全國人大制定的“法律”，即《香港基本法》和《澳門基本法》。

有一種意見認為，《中華人民共和國憲法》第31

條和憲法第 62 條第(13)項僅僅只是規定全國人大可以設立特別行政區，但特別行政權的權力有哪些？其實行的制度應當怎樣構建？這裏還是不明確的。所以，憲法的條文不能說是授權高度自治的依據。這種觀點是不對的。《中華人民共和國憲法》第 31 條是爲了針對台灣統一後設立特別行政區而規定的，彭真在其《關於中華人民共和國憲法修改草案的報告》裏有詳細說明並指出：“這是我們處理這類問題的基本立場。”²⁶ 彭真這裏所說的這類問題，就是指香港問題和澳門問題。香港問題與澳門問題，雖然與台灣問題不完全相同，但可以建立特別行政區，實行“一國兩制”的方針，卻是相同的。所以，《中華人民共和國憲法》第 31 條是國家在香港和澳門建立特別行政區的直接法律依據。

在理解《中華人民共和國憲法》是授權高度自治的法律依據時，還必須區分兩種不同的依據。這是因爲全國人大在向特別行政區進行授權的時候，主要是通過兩個行爲完成的，一個是建立特別行政區，一個是制定基本法。這是兩個不同的法律行爲，但又是緊密相連的。必須指出的是，制定基本法的依據是整部憲法，而設立特別行政區的依據是憲法第 31 條和第 62 條第(13)項。不能認爲制定基本法的依據僅僅是憲法第 31 條和第 62 條第(13)項。這種看法是不對的。

所以，《香港基本法》和《澳門基本法》的序言第三段指出，根據《中華人民共和國憲法》，全國人民代表大會特制定《香港基本法》和《澳門基本法》，規定香港和澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對香港和澳門的基本方針政策的實施，其第 11 條規定根據《中華人民共和國憲法》第 31 條，香港特別行政區和澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度以及有關政策，均以基本法的規定爲依據。而且，《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》都明確指出，根據《中華人民共和國憲法》第 31 條，設立香港特別行政區和澳門特別行政區，又指明，根據《中華人民共和國憲法》，將制定《香港基本法》和《澳門基本法》。這些都充分說明，憲法是全國人大向特別行政區授予高度自治的法律依據。

既然憲法規定指出全國人大可以向特別行政區授予權力，那麼，全國人大應當怎樣向特別行政區授權，又應當授出哪些權力？這就是授權的政策依據問題。這就是《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》規定的內容。中國政府在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》承諾香港回歸和澳門回歸以後，建立特別行政區，

實行“一國兩制”和“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治，不在香港和澳門實行社會主義的制度 and 政策，保持原有的資本主義制度及生活方式 50 年不變，並制定《香港基本法》和《澳門基本法》予以規定。中國政府在兩個聯合聲明裏宣佈實行“一國兩制”及其具體說明，是中國對國際社會所作的莊嚴承諾。《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》及其附件一的具體說明，爲全國人大向特別行政區授出哪些權力提供了具體的政策依據。這些政策依據爲中國順利起草《香港基本法》和《澳門基本法》起到了重要作用，兩個聯合聲明的基本方針政策和具體說明都被寫入了“基本法”。²⁷

所以，香港和澳門的高度自治來自中國政府的授權，授權的法律依據是《中華人民共和國憲法》，授權的政策依據是《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》及其附件一的具體說明。必須指出的是，授權的法律依據和政策依據不能混淆。譬如，有一種意見認爲，香港在回歸後享有的各項權利及特殊地位並非僅由中央授權，而是由一份有約束力的國際協議所賦予的，源於 1984 年簽署的《中英聯合聲明》。²⁸ 這種意見就混淆了授權的法律依據和政策依據。

香港和澳門在其回歸後，已經成爲中國的地方政府，然而，《香港基本法》和《澳門基本法》規定要繼續保持其原有的資本主義制度和生活方式，其在經濟上，卻是屬於西方資本主義經濟體系的一部分，爲了保持其經濟利益和政治影響，西方勢力試圖繼續干涉香港和澳門的內部事務。²⁹ 因此，如果混淆授權的法律依據和政策依據，就會否認特別行政區高度自治的權力來源於中央，進而認爲香港和澳門的高度自治來自《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》，其權力是由中英、中葡兩國共同授予的，港澳地區就會變成一個中英、中葡共管的地區，這樣就爲外國干預港澳特區的事務提供藉口，結果就會損害國家主權，否定“一國”原則。³⁰

三、授權的形式

國家向香港特別行政區和澳門特別行政區授權的形式主要有兩種：

第一種形式是《香港基本法》和《澳門基本法》。《香港基本法》和《澳門基本法》第 2 條都明確指出，全國人大授權香港特別行政區和澳門特別行政區“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。這裏的“依照本法的規定”，指明了全國人大向特別行政區授權的形式主要是由基本法完成的。《香港基本法》和《澳門基本法》不僅在第2條對高度自治作出授權，而且在其他條文對有關需要授權的事項作出具體安排。《香港基本法》和《澳門基本法》是一份授權的法律文件，是國家向特別行政區授權的主要載體與形式。

第二種形式是全國人大、全國人大常委會、國務院制定的其他法律文件。《香港基本法》和《澳門基本法》第20條明確指出，香港和澳門可享有全國人大、全國人大常委會或國務院授予的其他的權力，這就明確了授權的第二種形式。這裏的其他法律文件主要是全國人大及其常委會、國務院作出的決定。這種授權形式是次要的，僅對基本法的授權起補充作用。有一種觀點認為，第二種形式的授權是指全國人大和全國人大常委會、國務院制定的決定，不包括法律。不能作這樣絕對的理解，不能排除將來全國人大和全國人大常委會在其他法律裏將某種權力授予特別行政區。

以上第二種形式的授權，從“一國兩制”的具體實踐來看，主要有以下幾種：(1)分別授權香港和澳門政府處理有關國籍事宜，(2)分別授權香港和澳門政府接收和審核原殖民政府的全部資產和債務，(3)授權澳門管轄在租用珠海土地上新建的邊檢大樓，(4)授權香港管轄深圳灣口岸內設立的港方口岸區，(5)授權澳門管轄澳門大學橫琴校區。³¹

在這些第二種形式的授權決定中，其中有關原殖民政府資產和債務的接收和審核及澳門關閘新建邊檢大樓的授權，是由國務院作出的，其餘皆由全國人大常委會作出授權。必須指出的是，澳門關閘新建邊檢大樓是在澳門租用珠海地段的基礎上建立的，國務院在有關批覆裏指出“澳門特別行政區在租用該地段期間對該地段具有行政管理權和司法權”。根據《中華人民共和國憲法》，國務院本身僅具有行政管理權，而在這次批覆授權裏，國務院卻授出了本身並沒有的司法權，這在《中華人民共和國憲法》的理論邏輯上是不妥當的。而且，這次授權本身又沒有授出立法權，這對澳門特別行政區管轄該地時，在法律邏輯上是不嚴密的。³²

四、基本法構成完整的授權體系

香港和澳門的高度自治既非其本身固有，也非英國和葡萄牙政府授予，而是國家在對香港和澳門恢復

行使主權的基礎上授予的。所謂回歸大典，主要包括兩個儀式：一個是政權交接儀式，一個是特區政府成立儀式。這兩個儀式是指英國和葡萄牙撤走以後，把其“管治”香港和澳門的權力交還國家，國家在接收香港和澳門以後，再根據基本法，把高度自治的權力賦予特別行政區，這就構成了特別行政區運作的憲制基礎。就是在這個憲制基礎上，《香港基本法》和《澳門基本法》的有關條文構成了一個完整的授權體系。

第一，《香港基本法》和《澳門基本法》在其第1條規定香港和澳門是中華人民共和國不可分離的組成部分外，繼在其第2條明確規定香港和澳門特別行政區享有的高度自治，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，來自中華人民共和國全國人大的“授權”。

第二，《香港基本法》和《澳門基本法》在其條文裏明確規定中央人民政府或全國人大常委會“授權”香港和澳門特別行政區的行政長官、政府和法院處理有關事務或行使權力。如以《澳門基本法》為例，第13條第3款規定中央人民政府“授權”澳門處理有關的對外事務，第50條第(13)項規定行政長官處理中央“授權”的對外事務和其他事務，第64條第(3)項規定澳門政府辦理本法規定的中央人民政府“授權”的對外事務，第94條規定在中央人民政府協助和“授權”下，澳門可與外國就司法互助關係作出適當安排，第116條規定澳門經中央人民政府“授權”可進行船舶登記，第117條規定澳門政府經中央人民政府“具體授權”可自行制定民用航空的各項管理制度，第139條規定中央人民政府“授權”澳門政府依照法律給持有澳門永久性居民身份證的中國公民簽發中國澳門特區護照，給其他合法居留者簽發其他旅行證件，第143條第2款規定全國人大常委會“授權”澳門法院在審理案件時對基本法關於自治範圍內的條款自行解釋。³³

第三，《香港基本法》和《澳門基本法》有些條文雖然沒有出現“授權”的提法，如香港和澳門應自行立法維護國家安全，可以“中國香港”和“中國澳門”名義參與國際社會，簽署國際協議，等等。³⁴但是，這些規定都是以中央的授權為前提，建立在授權與被授權的法律基礎上。

第四，《香港基本法》和《澳門基本法》規定中央還可以“授予”香港和澳門以其他權力。如《澳門基本法》第20條規定，“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會、全國人民代表大會常務委員會或中央人民政府授予的其他權力。”

這個完整的授權體系，與“一國兩制”的內在邏輯是一致的。“一國兩制”的精神是指在“一國”的前提下實行“兩制”，“一國”是本源，“兩制”是派生。《香港基本法》和《澳門基本法》不僅通過總括式的規定授予特別行政區以高度自治權，而且還通過列舉的方式授予特別行政區各項具體職權，更重要的是，還明確規定再可以授予特別行政區以其他權力。這就充分說明了“一國”是“兩制”的基礎和前提。

授權的意思是指授予權力。然而，《香港基本法》和《澳門基本法》有關授權的表述是不同的。如果從句式結構來看，可以分為兩種，一種是主動式的，一種是被動式的。所謂主動式，其句式表達為：“授權主體”授權“被授權主體”行使某種權力或處理某種事務。如《香港基本法》第2條規定，“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”，《香港基本法》第13條規定，“中央人民政府授權香港特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務”，等等。

所謂被動式，其句式表達為：“被授權主體”經“授權主體的授權”行使某種權力或處理某種事務。如《香港基本法》125條規定，“香港特別行政區經中央人民政府授權繼續進行船舶登記，並根據香港特別行政區的法律以‘中國香港’的名義頒發有關證件”，《香港基本法》第20條規定，“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授予的其他權力”，等等。

如果從授權的具體寫法來看，主要包括三種情況：(1)有些地方直接使用了“授權”的提法，(2)有些地方使用了“具體授權”的提法，(3)有些地方使用了“授權或協助”並列的提法。

《香港基本法》和《澳門基本法》在多數的情況下直接使用“授權”的提法。然而，值得討論的是第二種情況，《香港基本法》和《澳門基本法》惟獨在關於民航制度方面，使用了“具體授權”的提法，這種提法往往“令人感到困惑”。³⁵不過，《香港基本法》和《澳門基本法》的表述是不同的。《澳門基本法》是在第117條，“澳門特別行政區政府經中央人民政府具體授權可自行制定民用航空的各項管理制度。”而《香港基本法》133條規定了中央人民政府具體授權的內容，包括續簽或修改原有的民用航空運輸協議和協議、談判簽訂新的民用航空運輸協議以及談判簽訂臨時協議。兩部基本法的不同，是因為澳門的國際機場直到1995年才建成，《澳門基本法》起草時，尚無

國際機場，《中葡聯合聲明》也沒有提及機場。而中英談判香港問題時，香港早已是國際知名的航空運輸中心，《中英聯合聲明》對民用航空制度作出了詳細的規定。這裏的“具體授權”，通常是理解為澳門特別行政區每一項具體的民航管理制度，都需要得到中央人民政府的許可，在香港，是指每一次新簽、續簽和修改民航協議時，都要事先請示中央人民政府，獲得批准同意即授權後，方可進行。³⁶

第三種情況是“授權或協助”並列的提法，其內容主要涉及關於司法互助、國際協議的適用和締結互免簽證協議等問題。³⁷其中有必要指出的是，在關於與外國達成司法互助的部分，《香港基本法》使用的是“協助或授權”，而《澳門基本法》使用的是“協助和授權”。其他有關國際協議的適用，《香港基本法》和《澳門基本法》使用“授權或協助”的提法，而簽訂互免簽證協議，《香港基本法》和《澳門基本法》使用“協助或授權”的提法，語序略有調整。因為這些事務都涉及到國際交往，基本法雖然已經授權特區政府有處理對外事務的權力，而司法互助、國際協議的適用和簽訂互免簽證協議，往往涉及到國際協議的簽訂和履行問題，有時候不得不需要中央人民政府“出面”，因此，《香港基本法》和《澳門基本法》又特別規定中央人民政府予以“協助或授權”。

《香港基本法》和《澳門基本法》反覆強調了香港特別行政區和澳門特別行政區的權力並非本身所固有，而是來自中華人民共和國的授予。《香港基本法》和《澳門基本法》構成了一個完整的授權體系。《香港基本法》和《澳門基本法》在本質上是一部授權法。所謂授權，是指本應由中央行使的權力，中央依法授給香港特別行政區和澳門特別行政區行使。必須指出的是，基本法裏所謂的“授權”，包括兩種情況，一種情況是指中央已經授出的權力，在這種情況下，既然權力已經授給特別行政區享有和行使，就屬於特別行政區自行處理的範圍。第二種情況的授權是指中央人民政府原則上可以授權，但尚未具體授出，在這種情況下，有關事務還不屬於特別行政區自行處理的範圍，必須經過中央人民政府另外的授權，甚至包括同意、批准和許可等行為，才能處理。

授權是《香港基本法》和《澳門基本法》規定中央與特別行政區關係的一個重要法律概念，尤其是近年來，隨着“一國兩制”實踐的深入發展，《香港基本法》和《澳門基本法》是一部授權法的觀念也得到了強調。³⁸不過，基本法是一部授權法的同時，也是一部“限權法”。這裏的“限權”，是針對兩方面來說，

一方面是針對香港和澳門來說，其高度自治的權力僅僅限於中央授權的範圍，未經中央授權的權力，特別行政區有關的政權機關不能自行行使。另一方面是針

對中央來說，中央對於已經依法授出的權力，非經過法定的撤銷授權或變更授權的程序，不能隨意中止、廢止和干預高度自治範圍內的事務。

註釋：

- ¹ 見《史記·秦始皇本紀》。
- ² 《中華人民共和國憲法》學通常將單一制的國家結構形式主要概括為以下四個特徵：(1)國家只有一部憲法，(2)只有一個最高立法機關和一個中央政府，一套完整的司法系統，(3)地方政府的權力由於中央授予，地方沒有脫離中央而獨立的權力，(4)國家是國際交往的惟一主體，公民只有一個統一的國籍。見魏定仁主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，1999年，第132頁；鄭賢君主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，2002年，第101-102頁；莫紀宏主編：《憲法學》，北京：社會科學文獻出版社，2004年，第230頁；張慶福主編：《憲法學基本理論》，北京：社會科學文獻出版社，2000年，第390頁，等等。
- ³ David M. Walker 著，李雙元等譯：《牛津法律大辭典》，北京：法律出版社，2003年，第1133頁。
- ⁴ 毛澤東：《論十大關係》，載於《毛澤東選集》第七卷，北京：人民出版社，1996年。
- ⁵ 《中華人民共和國憲法》第62條第(12)項、第67條第(8)項、第89條第(4)項和第(14)項。
- ⁶ 有關固有權與非固有權的區別，見李元起：《澳門特別行政區高度自治權性質和特點初探》，載於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十週年研討會論文集》，北京：全國人大常委會澳門基本法委員會辦公室，2009年。
- ⁷ 見《中英聯合聲明》第3條中的第2款及第3款。
- ⁸ Ghai, Y. (1997). *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 146. 《香港高度自治權力源自何方》，載於新唐人電視台網站：<http://www.ntdtv.com/xtr/gb/2007/07/12/a61159.html>，2010年3月4日，等等。
- ⁹ 在單一制的情況下，中央與地方的關係不構成分權。不過，也有一種意見認為，在單一制下，中央與地方的權力都是憲法或法律加以規定的，所以，“都是被授權者，兩個被授權者之間在這個層面上完全是分權關係——憲法給雙方分配權力、職權或權限。”見童之偉：《法權與憲政》，濟南：山東人民出版社，2001年，第376頁。但是，必須看到這裏講的分權與聯邦制下有根本性的不同。單一制下，憲法和法律的制定和修改完全是中央的事務，而地方是不能染指這些權力的，憲法對中央與地方的分權及其重新配置，是由中央決定的。而聯邦憲法的制定與修改，既需要聯邦的參與，也需要聯邦成員國的參與，只有在聯邦與聯邦制成員國(或者是大多數成員國)達成一致的情況下，憲法的制定和修改才有可能，聯邦與其成員國的權力才有可能得以重新配置。
- ¹⁰ 宗道一等：《周南口述：遙想當年羽扇綸巾》，濟南：齊魯書社，2007年，第280-281頁。
- ¹¹ 《中英聯合聲明》英文本的有關表述：“The Hong Kong Special Administrative Region will enjoy a high degree of autonomy”及“The Hong Kong Special Administrative Region will be vested with executive, legislative and independent judicial power, including that of final adjudication”。其中的“vested”本身亦含有被賦予權力和被授予權力的意思。《中葡聯合聲明》葡文本的有關表述為：“A Região Administrativa Especial de Macau ficará directamente subordinada ao Governo Popular Central da República Popular da China e gozará de um alto grau de autonomia, excepto nas relações externas e na defesa, que são da competência do Governo Popular Central. À Região Administrativa Especial de Macau serão atribuídos poderes executivo, legislativo e judicial independente incluindo o de julgamento em última instância”。其中的“atribuídos”亦含有被賦予權力和被授予權力的意思。
- ¹² 轉引自程潔：《中央管治權與特區高度自治權——以基本法規定的授權關係為框架》，發表於“慶祝香港回歸十週年：香港基本法的回歸與前瞻研討會”，香港，2007年5月30-31日。
- ¹³ “我們不贊成台灣‘完全自治’的提法。自治不能沒有限度，既有限度就不能‘完全’。‘完全自治’就是‘兩個中

- 國’，而不是一個中國。”見鄧小平：《中國大陸與台灣和平統一的設想》，1983年6月26日會見美國新澤西州西東大學教授楊力宇時談話的要點，轉引自鄧小平：《鄧小平論“一國兩制”》，香港：三聯書店，2004年，第5頁。
- ¹⁴ 國務院發展研究中心港澳研究所編寫：《香港基本法讀本》，北京：商務印書館，第40頁。
- ¹⁵ Wang Shuwen (Ed.) (2000). *Introduction to the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region*. Beijing: Law Press. 70-88. 宋小莊：《論“一國兩制”下中央與香港特區的關係》，北京：中國人民大學出版社，2003年，第103-116頁，等等。
- ¹⁶ 傅思明：《香港特別行政區基本法通論》，北京：中國檢察出版社，1997年，第33-35頁；文正邦：《關於“一國兩制”的法哲學思考》，載於《現代法學》，第3期，1997年；李亞虹：《中國立法體制建構的幾個問題》，載於《二十一世紀》，1998年6月號(總第47期)；朱國斌：《複合制：具有中國特色的新型國家結構形式》，載於《紫荊》，2005年10月，等等。
- ¹⁷ Cardinal, P. (2007). The Judicial Guarantees of Fundamental Rights in the Macau Legal System: A Parcours under the Focus of Continuity and of Autonomy. Paper submitted to the Conference on “One Country, Two Systems”, Three Legal Order: Perspectives of Evolution. Macao. 5th-7th February, 2007. Underdown, M. (2001). Legal Issues in a Federal State: Protecting the Interests of Macau. *Boletim da Faculdade de Direito de Macau*. Vol. 12. 55.
- ¹⁸ 有關聯邦制構成的理論探討，見王世傑、錢端升：《比較憲法》，北京：中國政法大學出版社，1997年，第316-317頁；[日]美濃部達吉著，歐宗佑、何作霖譯：《憲法學原理》，北京：中國政法大學出版社，2003年，第266-269頁；張知本：《憲法論》，北京：中國方正出版社，2004年，第24-26頁；[美]惠頓著、[美]丁建良譯：《萬國公法》，北京：中國政法大學出版社，2003年，第49-51頁，等等。
- ¹⁹ 《香港基本法》起草期間，中央與特別行政區的權限劃分是其中爭議較多的問題之一，其主要觀點有：(1)剩餘權力說，(2)灰色地帶說，(3)未界定權力說，(4)零總和分配規律說，(5)對等地位說。有關這些意見的主要內容及其批評，見藍天主編：《“一國兩制”法律問題研究》，法律：法律出版社，1997年，第44-46頁。
- ²⁰ 有關聯邦制下剩餘權力理論能否適用在特別行政區的討論，見蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，第55、199、273頁；王叔文：《王叔文文選》，北京：法律出版社，2003年，第287-288頁；李元起、黃若谷：《論特別行政區制度下的“剩餘權力”問題》，載於《北方學》，第2期，2008年；王振民：《中央與特別行政區關係——一種法治結構的辨析》，北京：清華大學出版社，2002年，第174、175、204頁；王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008年，第71頁；張定淮、孟東：《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》，載於《“一國兩制”研究》，第3期，2010年，等等。
- ²¹ 鄧小平：《中國大陸與台灣和平統一的設想》，1983年6月26日會見美國新澤西州西東大學教授楊力宇時談話的要點，轉引自鄧小平：《鄧小平論“一國兩制”》，香港：三聯書店，2004年，第5頁。
- ²² 《香港基本法》第48條第(3)項和第(8)項、《澳門基本法》第50條第(3)項和第(12)項。
- ²³ 《香港基本法》第17條和《澳門基本法》第17條。
- ²⁴ 同註14，第39頁。
- ²⁵ 駱偉建：《論“一國兩制”下的授權》，載於楊允中主編：《“一國兩制”與憲政發展——慶祝澳門特別行政區成立十週年研討會論文集》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第50-60頁。
- ²⁶ “去年國慶節前夕，全國人民代表大會常務委員會委員長葉劍英同志發表談話指出，實現和平統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權。這種自治權，包括台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變等等。考慮到這種特殊情況的需要，憲法修改草案第三十一條規定：‘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。’在維護國家的主權、統一和領土完整的原則方面，我們是決不含糊的。同時，在具體政策、措施方面，我們又有很大的靈活性，充分照顧台灣地方的現實情況和台灣人民以及各方面人士的意願。這是我們處理這類問題的基本立場。”見彭真：《關於中華人民共和國憲法修改草案的報告》，第五屆全國人民代表大會第五次會議，1982年11月26日。
- ²⁷ 蕭蔚雲：《論香港基本法》，北京：北京大學出版社，2003年，第51-54頁。
- ²⁸ 《香港高度自治權力源自何方》，載於新唐人電視台網站：<http://www.ntdtv.com/xtr/gb/2007/07/12/a61159.html>，2010年3月4日。

- ²⁹ Lau Siu-Kai (1998). *The New International Environment of Hong Kong*. In Priscilla M. F. Leung and Zhu Guobin (Eds.), *The Basic Law of the HKSAR: From Theory to Practice*. Hong Kong: Butterworths Asia. 73-76. 有關西方勢力干涉港澳內部事務的具體情況，見王振民：《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129-133頁；劉迺強：《外部干預勢力日趨廣泛，港需嚴加提防》，載於《大公報》，2007年10月22日；思成：《美或再次高調介入香港事務》，載於《文匯報》，2010年5月7日，等等。
- ³⁰ 同註25。
- ³¹ 見全國人大常委會發佈的《關於〈中華人民共和國國籍法〉在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋》（1996年5月15日）、《關於國籍法在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋》（1998年12月29日）、《關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸港口岸區實施管轄的決定》（2006年10月31日）和《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》（2009年6月27日），及國務院發佈的《關於授權香港特別行政區政府接受原香港政府資產的決定》（1997年6月28日）、《關於授權澳門特別行政區政府接收原澳門政府資產的決定》（1999年12月18日）和《關於廣東省珠海市和澳門特別行政區交界有關地段管轄問題的批覆》（2001年11月26日）。
- ³² 國務院在2001年11月26日的《關於廣東省珠海市和澳門特別行政區交界有關地段管轄問題的批覆》（國函[2001]152號）指出，應澳門特別行政區政府要求，同意將珠海行政區劃內的“澳門特別行政區關閘拱門以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間用於興建澳門特別行政區新邊檢大樓及配套設施的地段，交由澳門特別行政區管轄”。2002年3月21日，經國務院領導同意，國務院辦公廳覆函廣東省人民政府（國辦函[2002]28號），明確（國函[2001]152號）中“交由澳門特別行政區管轄”，“是指澳門特別行政區在租用該地段期間對該地段具有行政管理權和司法權”。
- ³³ 《香港基本法》是在其第13條第3款、第48條第(9)項、第62條第(3)項、第96條、第125條、第133條和134條、第153條、第154條、第155條、第158條等。
- ³⁴ 《香港基本法》第23條和《澳門基本法》第23條、第136條和第137條等。
- ³⁵ Ghai, Y. (1997). *Hong Kong's New Constitutional Order: The Resumption of Chinese Sovereignty and the Basic Law*. Hong Kong: Hong Kong University Press. 466.
- ³⁶ 王叔文等：《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357頁；楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，北京：北京大學出版社，1997年，第430、435頁；楊允中：《澳門基本法釋要》（修訂版），澳門：澳門政府法務局，2003年，第169頁，等等。
- ³⁷ 《香港基本法》第96條和《澳門基本法》第94條、《香港基本法》第153條第2款和《澳門基本法》第138條第2款、《香港基本法》第155條和《澳門基本法》第140條。
- ³⁸ 《吳邦國：深入實施香港特別行政區基本法，把“一國兩制”偉大實踐推向前進——在紀念中華人民共和國香港特別行政區基本法座談會實施十週年座談會上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第232-239頁；《吳邦國：在紀念中華人民共和國澳門特別行政區基本法座談會實施十週年座談會上的講話》，載於《中華人民共和國澳門特別行政區憲政法律文獻匯編》（增訂版），澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2010年，第240-245頁。吳邦國委員長在這兩次重要講話中，都明確提出了“基本法是一部授權法律”的觀點。