

# 論中央對特別行政區全面管治權的根源、原理和特點

金 欣\*

## 一、引言

中華人民共和國“恢復對香港行使主權”20年來，香港作為中國的特別行政區已經納入“國家治理體系”。“中央政府依照憲法和香港特別行政區基本法對香港實行管治”<sup>1</sup>，遵行“港人治港”、高度自治原則，根據中央的授權，香港特區與中國其他地方行政區域相比擁有更大的自主性和自治權，“一國兩制”在維護國家主權前提下，保證了香港的繁榮穩定和持續發展。以《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》為基礎的“一國兩制”和香港憲制，是《中華人民共和國憲法》和憲制在香港的延伸和發展，是國家主權在香港的展現，是中國對主權理論的“應用與突破”<sup>2</sup>，體現了原則和妥協，並且是在一定程度上的創新。

香港回歸以來，“一國兩制”在香港的實踐保持了其繁榮與穩定，香港的民主改革也有了較大發展，但也出現了一些問題。在香港回歸初期，中央採取了給予香港政治優待、經濟扶持的政策，除直接涉及主權的事務之外，放手特區政府和精英治理香港。當時的一系列政策“突出強調在新的‘一國兩制’框架下的‘兩制’成分，但是卻或多或少、有意無意的迴避了這個框架中同等重要的‘一國’成分。”<sup>3</sup>因而產生了如今有學者所稱的“香港的不完全回歸狀態”，主要表現在以下方面：“港人治港”、高度自治的界限不明確，使中央在香港的“管治權威始終未能完全確立”；回歸之後，中央並未能“在香港的社會輿論中佔有一席之地”，“在香港的政治話語和政治議程中”也沒有掌握主動權；香港各階層的精英沒有建立對中央“作為主權者的政治忠誠和歸屬感”；青年階層的社會運動激化，“港獨”的興起和“佔中”等事件干擾了香港社會的正常秩序和香港政府的治理，而且香港精英階層治理香港，導致了許多香港人把對本地出現的問題和矛盾的怨恨轉嫁給了中央，香港特區政府依法推動的國民教育和國安立法(這都是主權國家對國境內行政區域必然要推行的活動)，但都因香港民眾的反對而擱置。

2014年6月，國務院新聞辦公室發佈了《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書(下稱“白皮書”)，白皮書針對近些年香港特區“經濟社會和政制發展”中出現的一系列問題，對“一國兩制”經驗進行了總結和澄清，旨在消除對“一國兩制”方針政策和基本法的“模糊認識和片面理解”，並提出了“全面管治權”(overall jurisdiction)這一概念。參與白皮書起草的學者強世功認為這是“中央試圖在白皮書中進行理論創新”的體現。<sup>4</sup>在本文看來，全面管治權是從主權裏延伸出來的一種權力，它不僅是該白皮書提出的概念，也被鄧小平等國家領導人闡述，還蘊含在《中華人民共和

\* 陝西師範大學西北跨境民族與邊疆安全研究中心、“一帶一路”建設與中亞研究協同創新中心副研究員

國憲法》結構和條文中，表現在《香港基本法》條文之中，所以全面管治權的法律基礎是《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》。基於此，全面管治權的作用在於保護和監督香港憲制，如白皮書所言：“中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治”。<sup>5</sup> 十九大報告中亦強調中央“全面準確貫徹‘一國兩制’方針，牢牢掌握憲法和基本法賦予的中央對香港、澳門全面管治權，深化內地和港澳地區交流合作，保持香港、澳門繁榮穩定。”<sup>6</sup>

香港各界對白皮書提出的中央“全面管治權”反應不一，建制派認為白皮書提出這一概念有現實意義，是中央應對香港社會變化的有力舉措。有泛民主派人士則認為，1997年7月1日開始“中央已在香港充分行使主權”，而白皮書提出的管治權涉嫌“干預香港內部自治範圍的事情”<sup>7</sup>；原香港總督彭定康和香港大學教授陳文敏皆認為白皮書提出的全面管治權干預了香港的司法獨立。<sup>8</sup> 目前學術界對全面管治權已經有一些研究，但還不能很好地從理論上回應這些質疑。學術界的一種觀點認為“‘全面管治權’就相當於‘全面管轄權’，實際上也就是我們通常所說的主權”，使用“全面管治權”原因在於試圖進行理論創新。<sup>9</sup> 但論者並未闡述進行了甚麼樣的創新；另一種觀點認為全面管治權是基於主權的權力，但對全面管治權與其他基於主權的權力之間的差異及自身的特點並未深入闡述。此外這些研究的視角也較為單一，缺乏對國家主權、香港憲制與全面管治權之間的內在機理進行深入的法理分析。

本文將以國家主權視角來探討中央對香港全面管治權的根源、原理和特點，以及國家主權、香港憲制與全面管治權的法理關係。文章首先分析主權問題在香港回歸中的作用，其次論述主權問題與香港的憲制，最後闡述主權與全面管治權的關係及全面管治權應有的特點。另外，澳門與香港同為中國的特別行政區，故本文所述全面管治權的原理與特點對澳門亦適用。

## 二、主權問題與香港回歸：全面管治權的根源

香港自古是中國的固有領土，19世紀清政府與英國簽訂了《南京條約》、《北京條約》和《拓展香港界址專條》三個不平等條約，讓英國統治了香港，直到1997年回歸。不平等條約的簽署，首先是因為清王朝國力衰微，面臨着帝國主義的侵略和壓迫。其次，清王朝是傳統的帝國，秉承以清王朝為中心的天下觀念，在當時還沒有現代民族國家的形式和理念，所以亦無主權觀念，對領土和邊界尚未有足夠的意識和警覺。列強正是以不平等條約的形式把清王朝拉入了國際體系，因為簽署國際條約的主體應是獨立的主權國家。也就是說，西方列強以侵害清王朝主權方式(割地、賠款等等)，衝破了清王朝的天下觀，將現代民族國家的外殼和主權觀念強加給清王朝。作為租借地的香港是清王朝主權受到侵害的重要標誌之一。

民國成立後，新政府為了獲得國際社會的承認，聲明清政府與列強簽署的條約繼續有效。此後北洋政府認識到清王朝與列強簽署的條約侵害了中國的主權，但極少使用“不平等條約”這一表述，而是主張以談判的方式修約來維護中國的主權和利益。中國國民黨和中國共產黨則將這些條約稱為“不平等條約”(unequal treaties)。這一概念源自荷蘭國際法學家胡果·格老秀斯(Hugo Grotius)的《戰爭與和平法》一書，在該書中他將條約分為平等條約和不平等條約兩種，認為不平等條約可能破壞主權，

孫中山和中國國民黨人在中國最早使用了這個概念。<sup>10</sup> 1923年，孫中山在《中國國民黨宣言》裏指出，清政府“屢犧牲我民族之權利，與各國立不平等之條約。至今清廷雖覆，而我竟陷於為列強殖民地之地位矣”。<sup>11</sup> 這個概念及相關的論述雖然帶有民族主義色彩，但卻是建立在事實的基礎上。德國法學家比爾芬格(Bilfinger)認為國際法上的平等(equality)來自主權觀念<sup>12</sup>，所謂不平等條約就是簽署條約的一方或多方在國際條約簽署後主權受損，另一方則因此獲利，所以不平等條約需要修改和廢除。在北洋政府推動修約過程中，中國代表團在國際會議上提出了租界和領事裁判權問題，希望首先解決這些問題來完善中國的主權，並取得了一定成效。北伐勝利後，南京國民政府秉承“革命外交”策略，堅持與列強在“平等與相互尊重領土主權的基礎上”廢除和修訂不平等條約，經過談判，最終收回了關稅主權，收復了一些租界，並廢除了領事裁判權，但國民黨政府起初認為在國家統一和完善主權的目標之下，與租借地等問題相比，收回治外法權更重要。<sup>13</sup> 1942年國民黨政府與英國就香港問題進行談判，雙方對租借地和租界問題無法達成共識，英國駐華大使薛穆在發給英國外交部的電文中轉述中國的立場說：“他們認為租借地和租界一樣，都屬於有損中國主權的不平等條約的範疇。”開始雙方的態度都比較強硬，英國拒絕與中國討論香港問題，蔣介石則在日記中坦露自己的態度：“如果英國不歸還九龍租借地，寧可不訂新約。”但後來國民黨政府迫於自身實力和國際政治壓力做出了妥協，暫時擱置了爭議，最終並未就香港問題的解決達成任何協議。<sup>14</sup> 總之，中華民國國力衰弱，內外主權都處於受損的狀況，香港問題並不是他們首要解決的問題，而且一個國家建設尚未完成的國家，沒有能力對香港行使主權。

中國共產黨一貫主張廢除帝國主義與中國簽訂的不平等條約，早在1924年就表明了中國應“廢除一切不平等條約”的立場<sup>15</sup>，1947年毛澤東在《雙十宣言》中重申“廢除一切賣國條約”。1949年新中國成立時制定的《中國人民政治協商會議共同綱領》宣佈“取消帝國主義國家在中國的一切特權”，對於國民黨政府簽訂的條約和協定，新的人民政府“按其內容，分別予以承認，或廢除，或修改，或重訂”。但由於國內外形勢，毛澤東等中國共產黨決策層對香港問題採取了暫時不談，維持現狀的政策。因為當時香港作為通商要道，對新中國尚“有用、有利”。<sup>16</sup> 周恩來在給新華社香港分社的指示中言：“不收回香港，維持其資本主義佔領不變，是不能用狹隘的領土主權原則來衡量的，來做決定的。”<sup>17</sup> 所謂“狹隘的領土主權原則”就是認為英國佔領着中國領土香港，必須立即收回。不以“狹隘的領土主權原則來衡量”，則是站在一個更高的國家主權角度來看問題，其中隱含着中國雖然承認英國的治權，但並不承認他們擁有香港的主權，而中國收回香港，恢復對香港行使主權要等到時機成熟的時候。在“文化大革命”期間，香港左派在香港發動社會運動，但是中央本着維持香港繁榮穩定的出發點，阻止了這場運動的擴大和極端化。1972年，中國常駐聯合國代表黃華致信聯合國准許殖民地國家及民族獨立宣言執行情況特設委員會，指出香港、澳門問題是不平等條約的結果，並非殖民地，是中國主權範圍內的問題，因此不應列入反殖民地宣言適用的殖民地地區。後經聯大投票，決定將香港和澳門從殖民地名單中刪除。<sup>18</sup> 根據聯合國1960年12月14日決議通過的《給予殖民地國家和人民獨立宣言》，殖民地有獨立和自決的權利，否定了香港殖民地的地位，也就是從法理上否定了香港擁有自決權。這意味着從國際法和國際社會承認的角度來說，香港問題是中國主權內部的問題，香港在未來只能成為中國主權之下的一個地方行政區域。雖然“一國兩制”的提出是針對台灣問題，中央希望在國家統一、主權完整的前提下，可以更靈活處理中國領土上的一些歷史遺留問題，給台灣更多的自主性。解決香港問題是鄧小平等國家領導人對“一國兩制”理念的第一次實踐。

鄧小平對香港問題的態度一直着眼於國家主權。1979年，當時的香港總督麥理浩在訪問北京時向鄧小平提出希望新界續約的問題，被鄧小平拒絕，並說：“我們歷來認為，香港主權屬於中華人民共和國，但香港又有它的特殊地位。”<sup>19</sup> 此後多位訪問中國的英國政治人物都向中國提出香港問題，但中方並未有實質性的回應。此時鄧小平命令相關人員對香港回歸問題進行研究，並最終作出了在1997年收回香港的決定。當時中央對“一國兩制”在香港具體化的設想是要在保持香港的繁榮穩定，讓香港人和投資者接受的基礎上，同時顧及國際環境，收回香港後“只改變與主權有關的東西，其他盡可能不變”。<sup>20</sup> 1980年代初，香港各界討論到香港的未來，對香港的前景頗為擔憂，英國方面在與中國的初步交涉中態度極為強硬，他們希望以維持三個不平等條約為基礎來談判，“並不打算放棄對香港的主權，反而希望延長英國人對新界的租約”，在南美洲馬爾維納斯群島戰爭的勝利更強化了英國的強硬態度，但中國政府的立場更堅定，認為英國必須將新界、港島和九龍一起歸還中國。1982年鄧小平會見英國首相戴卓爾夫人時，闡述了中方對香港問題的基本立場，中方一定要在1997年收回香港，主權問題是首要的問題，其次才是中國以後對香港的管理方式和回歸過渡的問題。他還特別強調：“關於主權問題，中國在這個問題上沒有迴旋的餘地。坦率的講，主權不是一個可以討論的問題。”<sup>21</sup> 後來在不同場合他也表達過同樣的觀點。鄧小平談到“港人治港”時亦說：“港人治港有個界限和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港”，“愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定”。<sup>22</sup> 以後鄧小平又再一次強調必須保證“愛國愛港”的香港人治理香港。“一國兩制”的基礎是“一國”，因此“港人治港”必須是愛國者治理香港，愛國者尊重民族，擁護中央政府對香港行使主權，這是中國主權之下香港自治的體現，也是香港回歸中國的體現。如果自治的港人不是愛國者，不擁護中國主權，“行使主權”就會被架空，香港可能變成國外勢力危害中國主權的基地。因此，《香港基本法》規定行政長官的選舉結果需要經過中央確認後才能生效，而對香港特區政府的首屆立法會，1990年4月4日全國人民代表大會通過的《關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》也明確規定：“香港特別行政區第一屆政府和立法會根據體現國家主權、平穩過渡的原則產生。”這些都是為了保障愛國者治港，維護國家主權。

在解決香港回歸問題談判的過程中，中國政府和領導人最終所使用的“對香港恢復行使主權”(resume the exercise of sovereignty over Hong Kong)這一表述，是從歷史的角度表明了香港一直屬於中國，是中國主權下領土的一部分，只是因為不平等條約被英國佔領和治理，暫時中斷了“主權行使”，中國並不承認這些不平等條約，因此它們是無效的，不能作為談判的基礎。因為這三個條約無效，所以談判只是解決香港問題的一個選擇，中方可以採取其他方式解決香港問題。香港人是中國人民的一部分，因此，以香港作為第三方的“三條腿板凳”的談判計劃完全沒有合理性。所以在中方看來，香港一直屬於中國的主權範圍，1997年的香港回歸僅僅是治權的移交。

因此，在中英談判開始時，雙方就對香港主權問題有極大的分歧，“兩年談判，差不多一年多時間是拖在歸屬和主權問題上”<sup>23</sup>，一度使談判停止。中方對這一點毫不退讓，聲稱會考慮以其他方式解決香港問題，最終英方承認了中國擁有香港主權的事實。中方在主權問題上堅決不讓步，同時堅持主權與治權不可分。在此後談判中，英國政府和部分港人又提出的“主權換治權”的想法，也即將香港的“主權”交還中國，英國保留“治權”。<sup>24</sup> 其實在建國初期和20世紀80年代中國官方表述中，也經常使用“收回香港主權”的說法，所指就是香港回歸，中央政府全面管治香港。但是英方把主權

和治權拆分開是一個金蟬脫殼之計，將這兩者分開，就會導致所謂的“將主權歸還中國”不過是個名義，英國企圖保留“治權”，就是繼續維持對香港的統治，因此對這種“主權換治權”論，鄧小平也予以嚴厲否決。中英之間談判的結果不以條約的形式，而是以聲明(declaration)形式呈現，也是因為香港問題是中國內政，並不是國際上關於領土和主權問題爭端的處理，所以不使用條約(treaty)形式。<sup>25</sup> 有學者認為，正因為中國對香港主權的堅定立場，促使了英國對香港實行了民主化改革的策略。<sup>26</sup> 總之，中央捍衛國家主權的堅定立場決定了香港回歸的過程和以後中國對香港政制的設計。

綜上，對於香港回歸中的主權問題，中國基於歷史事實和國際法，未做任何讓步，最終將這一事實寫入《中英聯合聲明》。正是因為中國對香港擁有絕對的主權，雖然授權香港高度自治權，但鄧小平也反覆強調了香港回歸後，雖然實行“一國兩制”，但是中央要保持一些權力，在必要的時候(香港動亂或危害到國家根本利益的時候)，還是要對香港進行干預<sup>27</sup>，“如果中央把甚麼權力都放棄了，就可能出現一些混亂，損害香港的利益。所以，保持中央的某些權力，對香港有利無害。”<sup>28</sup>

### 三、主權與香港憲制的權力結構：全面管治權的原理

從法律程序上講，香港特別行政區是中國主權之所在的全國人民代表大會依據《中華人民共和國憲法》第62條第13款決定設立的。作為香港憲制基礎的《香港基本法》是《中華人民共和國憲法》第31條“設立特別行政區”條款的具體化，由全國人民代表大會授權香港基本法起草委員會制定，是中國主權在香港以憲法性法律的展現。《香港基本法》是這樣表述香港回歸的：“中華人民共和國政府決定於一九九七年七月一日對香港恢復行使主權”，這是對香港回歸中國的一個歷史、法律與政治的表述。“恢復行使主權”是香港憲制的前提，“恢復行使主權”後，才有了香港憲制。何謂“恢復行使主權”？在上文所述的歷史原因之外，從法律與政治的角度該怎麼理解“恢復行使主權”？這個問題要分兩個方面來看，首先要解答對現代國家來說“主權”意味着甚麼，其次是何謂“行使”。

主權觀念產生於羅馬帝國時代，當時意味着最高統治權(imperium)由皇帝掌握，皇帝在法律之上，不受法律控制，他是法律的淵源並享有立法權，可為政治體(body politic)立法。<sup>29</sup> 近現代主權觀念是中世紀後期的產物，“是法律職業者行動的結果，他們把君權同羅馬法中的‘治權(imperium)’和封建時代的領主權融合到一起，確立了近代法律制度的主權地位。”<sup>30</sup> 主權一詞最初指貴族的權力，以後逐漸發展成為專指國王享有的世襲權力，“在17世紀和18世紀，主權意味着掌握在國王手中的一種命令權”。<sup>31</sup> 近現代意義上的主權觀念最早是法國人讓·博丹1576年在《共和國六書》(*Les Six Livres de la République*)一書中首次提出並闡述的，他認為主權是“一個共和國所有的絕對且永久的權力”。<sup>32</sup> 國王作為主權者，是法律的來源，除服從神法和自然法，不服從任何世俗的法律，這是早期現代絕對主義國家的狀況。隨着國家形式的發展，對現代民族國家(nation-state)來說，主權是構成它的基礎性觀念，主權意味着民族國家內部最高的支配權，它預示着國家或主權者對國家領土內的所有行政區域行使不可阻擋的政治和法律等權力(權利)，對領土內的事務有最終的決定權。這些來自主權的權力(權利)包括對內的行政、軍事控制權、稅收、司法終審等方面，對外則包括國家作為統一、獨立的行為體參與國際活動等權利。<sup>33</sup> 主要特點有：“主權的第一屬性是它的地位：它是政治法律體系中的最高權力；第二屬性是它的次序：它是政治法律體系中最後的或最高的決策權力；主權的第

三個屬性是它的效力，它包含普遍性概念，意在影響一切行為；主權的第四個屬性是自主：統治者在與其他機構的關係上(內部或外部的、國內的或國外的機構)必須享有獨立性，不能隸屬於它們。”<sup>34</sup>

以上述主權理論的發展和四個屬性為基礎，可以看出主權是一個抽象、集合的權力概念，其基本內涵可以看作兩個方面：對內主權是一國領土之內的最高和最終的權威，包括政治、法律等一切國家事務；對外主權則意味着國家在國際體系中處於獨立的地位，不受其他國家干涉。雖然 20 世紀初期以來，政治多元主義、科學技術(特別是互聯網)和國際政治的發展對主權觀念造成了一些限制和挑戰，但並未動搖主權觀念作為國家構成和國際行為體構成必要條件的事實。

主權作為一個權力的集合體，是一個國家最高權力的擬制，它是國家最原始的權力，國家的其他權力都是以它為淵源而產生，它本身是單一的和不可分割的，但因為主權本身是“世俗化的神學概念”<sup>35</sup>，是一個虛構或擬制的概念<sup>36</sup>，所以這個抽象權力(集合體)需要具體化(embodiment)成某種具體的權力才能展示出它的權威。也就是說，主權需要通過具體的權力、法律和憲制的行使才能表現出來。根據福柯(Michel Foucault)的研究，現代國家憲制/政治的一個重要特點是“主權對法律的徵用”，“正是利用法律的程序性、形式合理性，主權展現了它最為豐富的一面。……正是由於‘社會’、‘法治’、‘憲政’這些現代概念，主權才改變了其原初形式，變得無所不在”<sup>37</sup>，所以主權會在許多種低位階的權力或其他政治、法律形式中展現出來。憲法是國家主權的法律化和政制化，它展現主權的意志，同時又設定了原則和準則，在一定程度上約束主權者的主權行使。所以，一旦主權實體化為憲法和法律，它的行使就有了規範性，受憲法設定的原則和準則的約束，必須在一定的程序下和限度內行使。另外，因為現代國家的法律體系是在以民族國家為界限的空間內展開的，因此統治權(dominion)和管轄權(jurisdiction)是主權的前提。

所謂“行使主權”，就是中央政府作為香港特區一切事務(包括內部事務和對外事務)的最高政治和法律權威，擁有最終的統治權和管轄權，中央在授予香港特區的高度自治權的同時，會在必要的時候直接干預香港內部事務。而基於單一制國家主權原則和《香港基本法》第 2 條、第 13 條等條文的規定，香港所擁有的自治權來自中央授權，回歸後原有行政體系的權力納入了中央授權的自治權之中，而香港參與的國際事務只要涉及主權，都必須由中央政府代表。進而言之，從國家主權對法律的徵用的角度來講，行使主權就是中央有權確定香港的憲制和法律的整體架構，將國家主權的意志納入其中，使香港法律的淵源都要來自中國的主權之下的法律或權力體，香港的所有法律納入中國主權之下香港特區的法律體系中。在這樣的情況下，《香港基本法》第 160 條尤為關鍵，“可稱之為‘革命條款’。它是廢除港英的舊法統、確立香港新法統的關鍵條款。它實際上等於宣佈；港英時期一切舊的法律，包括普通法、衡平規則、條例、附屬立法和習慣法，如果與基本法相抵觸就是無效的，如果與基本法相一致，則其憲政基礎就轉變為基本法，依然繼續有效”。<sup>38</sup> 這切斷了香港法律與英國的關係，把香港所有法律納入了中國法律體系之中，香港的法律的最終淵源來自《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》，是從憲制和法制的角度體現“行使主權”。同時，中國是單一制國家，香港特區作為中國的地方行政單位，之所以稱為“特別”是因為它的自治權比其他地方行政單位大，但中央基於主權擁有對香港特區的全部控制權。中央授予香港特區高度的自治權，授權不同於分權，在聯邦制國家，地方行政單位州或邦把一部分權力交給聯邦行使，將餘下的權力保留在州或邦。但中國是人民主權的單一制國家，主權“由中央政府代表國家統一行使”，因此地方行政區域並沒有固有的權力，而只有中央授予的由“國家主權派生的”的權力。因此中央授予香港的自治權是香港所有權力的來

源，並不存在授權以外的“剩餘權力”。故而，香港特區憲制所擁有的中央授予的自治權可以分為兩部分，一部分的權力是香港特區內部的權力，比如實行資本主義制度、行政管理權、立法權和獨立的司法權和終審權等；另一部分權力與對外主權相關，諸如香港特區以“中國香港”的名義簽署國際協定、參與國際組織和國際會議，簽發護照等旅行證件等權力。但這些與對外主權相關的權力受到較多的限制，比如國防、外交不屬於香港的自治範圍(《香港基本法》第18條)，香港特區法院亦對國防外交等“國家行為”無管轄權，而且香港應該立法禁止在香港從事分裂國家或危害國家安全的行為(《香港基本法》第23條)。

為了進一步說明授權後為何還要繼續“管治”，以及中央政府授予香港的權力在香港憲制中的地位和作用，本文將直接來自主權或由主權直接具體化的權力分為主權權力(sovereign power)和主權性權力(power of sovereignty)。從博丹開始，許多政治思想家都提出一些權力可以作為主權的標誌或主權的特徵性權力，博丹認為這樣的權力有：為所有臣民立法、締造和平與宣戰、任命國家所有的行政人員和法官、徵稅和赦免等權力。<sup>39</sup> 霍布斯認為司法權、國民軍指揮權、徵稅權等是構成主權的要素，“是不可轉讓不可分割的權利”，“也是識別主權存在於哪一個人或哪一群人的集體手中的標誌”<sup>40</sup>，因此，本文將來自主權的具體權力或直接展現主權的權力稱為主權權力。這種權力是識別主權所在的標誌，不可授予、轉讓。另有一些權力雖然也來自主權，但轉讓或授予並不會危及主權，比如鑄幣權、市場先購權等，這些權力“主權者都可以轉讓而仍然不失去其保衛臣民的權力”<sup>41</sup>，這種由主權延伸出來的權力是主權性權力，其雖與主權緊密相關，但可以授予主權者之外的主體。也就是說主權者失去或授予它給其他主體並不會危害到主權本身，擁有它並不能體現主權之所在。

從主權具體化而成的這兩種權力來看，中央授予香港特區的自治權以主權性權力為主，如行政管理權、經濟自主權、立法權、獨立的司法權等，但中央也授予香港特區一些主權權力，典型的如徵稅權、司法終審權和以“中國香港”的名義參與一些國際組織並簽訂和履行協定的權利。一般情況下，主權權力不可授予，在單一制國家中，中央更不會把這些主權權力授予地方，如“稅收(由國家機關徵收)是現代國家最基本的構成因素之一”<sup>42</sup>，國家擁有徵稅權，有權向地方行政單位徵稅，這幾乎是所有國家的通例。美國人有古語曰：“無代表，不納稅”。在中央與香港的關係中，全國人民代表大會設有香港的代表名額，香港人以這種方式參與管理國家事務，中央政府同時負責香港的防衛，所以納稅是應盡義務，但中央政府免除了香港人向中央政府納稅的義務，將徵稅權授予香港特區政府；終審權，或稱司法主權，也是一個國家主權的重要體現，是主權權力；參與國際組織和締結協定展現了對外主權，一般來說只有擁有主權的國家和其他獨立的國際行為體才有締約能力，香港擁有這些權利，說明中央授予了香港極大的對外自治權。授予香港這些主權權力，讓香港特區擁有的權力幾乎超過任何一個單一制國家的地方自治行政單位，特別是香港擁有的對外自治權比聯邦國家的州還大。這些似乎與單一制國家中央與地方關係的理念並不相符，也有了前文所引論者稱的香港的自治權違背了傳統主權理論的看法。

事實上並非如此，一方面中央保持了重要的主權權力，比如國防、外交和香港司法涉及國家事務的管轄權，另一方面，中央授予香港特區徵稅權、司法終審權等主權權力是主權意志的表達，就是行使主權的表現。更為重要的是，中央按照《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》的規定可在適當的時候行使“全面管治權”，防止授予香港特區的自治權(特別是主權權力)在行使的過程中超出一定限度，這個限度就是不得危害國家主權。正因為“全面管治權”的存在，才保證了中央政府授予香港

的主權權力不會危害國家的主權本身，在維護主權單一性的前提下，保持香港憲制的順利運行和香港的高度自治。

總之，香港是中國主權下的地方行政區域，中央通過《香港基本法》將主權的行使法律化和實體化，並授予香港高度自治權，香港憲制由此產生。因此，“港獨”等危害到國家主權的活動必須被禁止，香港憲制和政治的發展必須依照《香港基本法》的設計，在不得危害國家主權的前提下發展。進而言之，《香港基本法》是全國性法律，它本身並不能形成一個完整自足的憲制體系，它是中國主權在香港的法律展現，只有放在中國憲法體系中才能完整，才可以完全施行，因而“全面的管治權”是中國主權參與香港憲制中的重要一環。所以中國“恢復行使主權”後香港的憲制必然與以前不同，而是容納於中國憲制之中，具有中國特色。

#### 四、主權與“一國兩制”：全面管治權的特點

針對香港近年出現的諸多問題，“全面管治權”的提出再次強調了“一國兩制”中“一國”的重要性，因為“一國”是“兩制”的前提，沒有“一國”這個前提，“兩制”無從談起。“一國”意味着“國家主權的不可分割性和中華民族的統一性”<sup>43</sup>，正如《香港基本法》第1條的表述：“香港特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”。“全面管治權”的提出無疑是再次重申了為了國家統一、維護主權完整而創立的“一國兩制”之本意。“全面管治權”是從主權延伸出的權力，是一種主權權力，是對它對應的英文詞語“overall jurisdiction”的超越和克服，可以理解為中央政府基於主權，對作為中國領土的香港特區擁有全面的管轄、治理和監督的權力。之所以有“全面”這個定語，是因為香港的所有自治權都來自中央政府的授權，所以在理論上和實踐上中央政府基於主權對香港的管轄、治理和監督是無所不包的。香港特區政府可以自由行使中央政府授予香港高度的高度自治權，但“全面管治權”的存在讓香港行使中央授予它的自治權必須保持在一定限度內，一旦超越限度中央就可行使“全面管治權”。因此“全面管治權”是中國對香港“行使主權”的體現，它介於國家主權和香港的自治權之間，既能維護國家的主權，又能指導香港在保持“高度自治”的前提下，行使中央授予的權力時不至於危害到國家的主權。作為主權的體現，“全面管治權”本身來自主權，是一種主權權力，它在權力的位階上高於中央政府授予香港的一切權力(包括主權性權力和主權權力)，所以對香港的自治權有控制力。

作為主權權力的全面管治權，不僅為白皮書所闡述，還蘊含在《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》之中，具有規範性。解釋基本法是《香港基本法》中言明的一項重要的全面管治權，此外根據《中華人民共和國憲法》第31條和《香港基本法》第18條的規定，中央對特別行政區享有立法權(包括《香港基本法》和其他形式的法律)，隨着具體情況的變化，中央可以制定兩種法律來設計特別行政區內實行的制度，第一，“針對特別行政區內的具體情況而制定的專門性法律”；第二，“針對全國情況而制定的、可以適用於特別行政區的全國性法律。”<sup>44</sup>在行政方面，《香港基本法》第12條規定，“香港特別行政區是中華人民共和國的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。”這說明香港雖然享有高度自治權，但是同時又和其他直轄於中央政府的地方行政區域在國家權力體系中的地位一樣，其之所以“特別”只是因為自治權較大，這也就意味着中央可以直接以行

政的手段干預香港自治權以外的事務，而且中央要監督和控制香港的自治權必須維持在它作為一個地方行政區域的程度。此外，根據《香港基本法》第20條規定，香港的自治權如果有增加，只能是中央的授予。

綜上所述，以《中華人民共和國憲法》和《香港基本法》為基礎，全面管治權主要包括法律管治權和行政管治權兩種。法律管治權是中央政府使用法律解釋、直接管轄等法律手段，對香港進行監督和控制。主要有：(1)修改和解釋基本法，按照憲法和基本法，全國人民代表大會常務委員會擁有基本法的解釋權和修改權，但授權香港特區法院在自治範圍內自行解釋。基本法中有關中央管理事務和中央與特區之關係的條文，只能由全國人民代表大會常務委員會解釋(《香港基本法》第158條)。這些條款需要解釋時，應由香港特區終審法院向全國人民代表大會常務委員會提出，全國人民代表大會常務委員會亦可主動解釋。《香港基本法》修改前，香港基本法委員會先研究並向全國人民代表大會提出修改建議；《香港基本法》的修改不得和國家對“香港既定的基本方針政策相抵觸”(《香港基本法》第159條)，這體現了《香港基本法》必須遵循國家主權的意志和決斷。(2)修改香港特區立法機關的立法需要報全國人民代表大會備案，全國人民代表大會認為“法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和香港特別行政區的關係的條款”，可將法律發回，該法律立即失效(《香港基本法》第17條)，也就是說這種法律備案是備案審查。(3)中央政府有權發佈命令將某些全國性法律在香港特區實施或制定專門性法律(《香港基本法》第18條)。(4)香港特區法院審理的案件中如果“涉及國防、外交等國家行為的事實問題”，必須取得行政長官的證明文件，而行政長官證明文件發出前，必須取得中央政府的證明書(《香港基本法》第18條)。

行政管治權是國家對香港特區使用行政手段進行直接干預或間接控制。主要表現在：(1)全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或進入緊急狀態(《香港基本法》第18條)，這也包括香港內部出現動亂或出現“危害國家根本利益的事情”時中央的干預；(2)內地其他地區“進入香港特別行政區定居的人數由中央人民政府主管部門徵求香港特別行政區意見後確定”(《香港基本法》第22條)，最終決定權在中央政府；(3)行政長官由香港選舉或協商產生，但需由中央任命方能有效。中央對特區行政長官的任命權並不是形式性的，而是一項實質性的權力，被選舉出的行政長官需要符合一些標準，才能得到中央的任命。<sup>45</sup>香港的主要官員亦需要中央政府任命(《香港基本法》第15條、第45條)，同樣是一項實質權力。這是中央對香港按照自治程序產生的行政官員的管治；(4)香港特區的一些事項需報中央備案(《香港基本法》第48條、第90條、第156條)，這些行政備案不僅是程序性的，而是體現了中央對香港特區內財政、法官任命等重要內部事務的管治，有備案審查和行政監督的性質；(5)中央政府負責香港有關外交的事務和防務(《香港基本法》第13、14條)。

全面管治權行使的主體是全國人民代表大會及其常務委員會、國家主席、中央人民政府和中央軍事委員會，這也就意味着其他任何部門，均無權行使全面管治權。<sup>46</sup>較常行使全面管治權的主體是中央人民政府和全國人民代表大會及其常務委員會。行政管治權由全國人民代表大會常務委員會、國家主席、中央人民政府、中央軍事委員會行使，法律管治權由全國人民代表大會及其常務委員會和中央人民政府行使。行政管治權行使的條件是以憲法和基本法的規定為基礎，或是程序性的，或是在危機情況下，中央可以直接干預香港內部事務，但行政管治權並不是一種任意或經常行使的權力，而且大多數情況下行使以被動為主。

與行政管治權相比，法律管治權則有更多的靈活性。全國人民代表大會常務委員會是基本法解釋

的主體，但其憲法和法律解釋權不僅來自憲法，因為作為國家最高的權力機關和立法機關，解釋憲法和法律是全國人民代表大會作為國家機關的“固有權力”，全國人民代表大會常務委員會進行立法解釋是中國人民主權的體現。香港特區法院的基本法解釋權來自全國人民代表大會常務委員會的授權，《香港基本法》未對全國人民代表大會常務委員會的解釋權作出限定，也就說理論上全國人民代表大會常務委員會有權依照程序任意決定何時以何種方式解釋基本法，所以，與通過解釋基本法等相關手段的法律管治權與行政管治權相比，中央可以較為靈活和主動，而行政管治權則以被動為主，行使的時機也較為特殊。

## 五、結語

主權視角是理解全面管治權和香港憲制的黃金鑰匙，香港憲制並非一個自足的法律體系，要理解香港憲制必須把它放在中國主權框架下的中國憲法秩序中。全面管治權以將香港憲制中的高度自治權與中國憲法秩序連結起來的方式，讓香港憲制與中國憲法與政治體系聯通，並保持互動。這種互動包括兩方面，一方面是法律管治權和行政管治權的行使，另一方面是香港法院在判決中援引《中華人民共和國憲法》。所以，以國家主權視角來看待全面管治權與香港的憲制中的主權迷思，則會發現香港特區的自治權並未打破威斯特法利亞以來的基本主權理論體系，中央的干預也未阻礙香港的自治。

德國公法學家卡爾·施米特認為，“主權就是決定非常狀態。……主權問題就是對非常狀態做出決斷。”<sup>47</sup> 法律秩序並不是建立在規範之上，而是建立在決斷之上的。“規範證明不了甚麼，而非非常狀態卻能決定一切：它不僅確認規範，而且確認規範的存在，因為規範只能來自非常狀態。”<sup>48</sup> 非常狀態不僅是打破法律的狀態，還是創制法律的時刻。“在法律現實生活中至關重要的是由誰來決斷。”<sup>49</sup> 施米特的主權理論對一個穩定的現代國家秩序來說過於極端<sup>50</sup>，但為理解中央對香港的全面管治權提供了另外一個視角。從整個中國的發展來說，香港制度“五十年不變”只是主權者的暫時決斷，50年後可能變也可能不變。主權者將最終決斷延遲，暫時決斷說明根本上仍是“非常狀態”，《香港基本法》是對“非常狀態”下暫時決斷的確認。正因為是“非常狀態”，才會授予香港特區一些國家通常不會授予地方行政區域的主權權力。對於香港50年之後的情況，最終還需要主權者再次決斷，由全國人民代表大會“按照具體情況”“以法律規定”。對50年的暫時決斷期內特別行政區出現的新問題，主權者有權進行新的決斷，以法律和行政的方式進行管治。作為主權者的中央之決斷可以創制、改變香港的法律秩序和憲制，但並不能超越中國的憲法秩序。

簡而言之，全面管治權是主權的體現，特別是在決定非常狀態時才能真正的體現主權。除了決斷“五十年不變”這個非常狀態，表現在《香港基本法》裏還有第18條規定全國人民代表大會有權決定香港宣佈戰爭狀態或進入緊急狀態，此時中央政府可發佈命令在香港實施有關的全國性法律。這不禁讓我們想起了鄧小平對中央干預香港的論述，“港人治港”不會變，中央不干預香港的具體事務，亦無須干預，這是中央對香港人的承諾，但是香港人不要害怕中央干預，“如果香港發生動亂，中央政府就要加以干預”<sup>51</sup>，香港發生“危害國家根本利益的事情”，中央也要干預。<sup>52</sup> 全面管治權的兩個最重要的方面是緊急狀態和解釋基本法。前者是施米特意義上的主權，後者關涉到整個香港憲制和整個香港的發展，是主權者的再立法。

全面管治權的淵源和正當性來自主權，為了維護主權的最高性和完整性，全面管治權的行使應力求做到堅定、嚴謹。首先，只有在出現窮盡香港憲制和法律制度的程序不能解決的問題時，再行使全面管治權，這才能體現主權者決斷的權威性和最高性。<sup>53</sup> 其次，過於頻繁行使全面管治權不僅會降低主權者的威信，亦會讓香港內部的行政問題和法律問題變成與中央直接相關，甚至對抗的政治問題，會更加難以處理。最後，作為國家最高權力主權的行使，全面管治權亦必須有一定的超然性，它的行使必須超越香港憲制內各政治派別的立場，以國家利益和香港的長遠發展為出發點，同時顧及香港大多數人的利益，也要重視手段和技藝。<sup>54</sup> 總之，全面管治權作為最高位階的主權權力，必須保持超然性，這樣才能有威懾力和權威性，還能更好的將主權者的決斷融入香港的憲政秩序之中。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 習近平：《在慶祝香港回歸祖國 20 週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話》，載於《人民日報》，2017 年 7 月 2 日，第 1 版。
- <sup>2</sup> 陳端洪：《憲治與主權》，北京：法律出版社，2007 年，第 164-192 頁。
- <sup>3</sup> 閻小駿：《香港的治與亂：2047 的政治想像》，北京：人民出版社，2016 年，第 16 頁。
- <sup>4</sup> 強世功：《香港白皮書——被誤讀的“全面管治權”》，載於 BBC 中文網：[http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2014/06/140613\\_qiangshigong\\_hk\\_white\\_paper](http://www.bbc.com/zhongwen/simp/china/2014/06/140613_qiangshigong_hk_white_paper)，2017 年 2 月 9 日訪問。在白皮書發佈前，已有學者著文論述“管治權”，見程潔：《中央管治權與特區高度自治——以基本法規定的授權關係為框架》，載於《法學》，2007 年第 8 期。
- <sup>5</sup> 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書，載於新華網：[http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-06/10/c\\_1111067166.htm](http://news.xinhuanet.com/gangao/2014-06/10/c_1111067166.htm)，2017 年 2 月 9 日訪問。
- <sup>6</sup> 習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告》，載於《人民日報》，2017 年 10 月 28 日，第 1 版。
- <sup>7</sup> 蕭雨：《中國白皮書：警惕外部勢力利用香港干預內政》，載於 BBC 中文網：[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140610\\_hongkong\\_china\\_guoxinban.shtml](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2014/06/140610_hongkong_china_guoxinban.shtml)，2017 年 2 月 9 日訪問。
- <sup>8</sup> 《新聞專題：“一國兩制”在香港特別行政區的實踐白皮書》，載於香港電台網：[http://rthk.hk/rthk/news/topic/topic\\_239.htm](http://rthk.hk/rthk/news/topic/topic_239.htm)，2017 年 2 月 9 日訪問。
- <sup>9</sup> 同註 6。
- <sup>10</sup> 王棟：《中國的不平等條約：國恥與民族歷史敘述》，龔志偉譯，上海：復旦大學出版社，2011 年，第 65、74-75 頁。
- <sup>11</sup> 孫中山：《中國國民黨宣言》，載於《孫中山全集》(第七卷)，北京：中華書局，1985 年，第 3 頁。
- <sup>12</sup> I. Detter: *The Problem of Unequal Treaties*. *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 15, No. 4, 1966, p. 1070.
- <sup>13</sup> K. P. Lane: *Sovereignty and the Status Quo: the Historical Roots of China's Hong Kong Policy*. Boulder: Westview Press, 1990, pp. 11-58, 139-139.

- <sup>14</sup> 張俊義、劉智鵬：《中華民國專題史(第十七卷)：香港與內地關係研究》，南京：南京大學出版社，2015年，第四章。薛穆的電文見 Seymour to Foreign Office, Nov. 17, 1942, F. O. 371/31663. 轉引自該書第139頁。
- <sup>15</sup> 《中共中央第四次對於時局的主張》，載於《嚮導》，1924年11月1日，第12期。
- <sup>16</sup> 齊鵬飛：《鄧小平與香港回歸》，北京：華夏出版社，2004年，第32-35頁。
- <sup>17</sup> 轉引自強世功：《中國香港：政治與文化的視野》，北京：三聯書店，2010年，第111頁；齊鵬飛：《鄧小平與香港回歸》，北京：華夏出版社，2004年，第31頁。
- <sup>18</sup> J. M. Carroll: *A Concise History of Hong Kong*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007, p. 176；王禹：《主權的概念及其在中國政府收回香港和澳門過程中的運用》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第2期。
- <sup>19</sup> 李後：《百年屈辱史的終結——香港問題始末》，北京：中央文獻出版社，1997年，第61頁。
- <sup>20</sup> 同上註，第67頁；黃文放：《中國對香港恢復行使主權的決策歷程與執行》，香港：香港浸會大學林思齊東西學術交流研究所，1997年，第3-15頁。
- <sup>21</sup> 鄧小平：《我們對香港問題的基本立場》(1982年9月24日)，載於中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第8頁。
- <sup>22</sup> 鄧小平：《一個國家，兩種制度》(1984年6月20日、23日)，載於中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第20頁。
- <sup>23</sup> 鄧小平：《在中央顧問委員會第三次全體會議上的講話》(1984年10月21日)，載於中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第31頁。
- <sup>24</sup> 同註19，第107-112頁；鍾士元：《香港回歸歷程：鍾士元回憶錄》，香港：香港中文大學出版社，2001年，第33-37、56-57頁。
- <sup>25</sup> 蕭蔚雲：《香港基本法與一國兩制的偉大實踐》，深圳：海天出版社，1993年，第51頁。
- <sup>26</sup> M. K. Chan: *Different Roads to Home: The Retrocession of Hong Kong and Macau to Chinese sovereignty*. *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, Issue 36, 2003, p. 500.
- <sup>27</sup> 鄧小平：《保持香港的繁榮穩定》(1984年10月3日)，載於中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第26-27頁。
- <sup>28</sup> 鄧小平：《會見香港特別行政區基本法起草委員會委員時的講話》(1987年4月16日)，載於中共中央文獻研究室編：《一國兩制重要文獻選編》，北京：中央文獻出版社，1997年，第103頁。
- <sup>29</sup> F. H. Hinsley: *Sovereignty*. New York: Basic Books, 1966, pp. 36-44.
- <sup>30</sup> [法]萊昂·狄驥：《公法的變遷·法律與國家》，鄭戈、冷靜譯，瀋陽：遼海出版社、春風文藝出版社，1999年，第15頁。
- <sup>31</sup> 同上註，第22頁。
- <sup>32</sup> J. Bodin: *On Sovereignty: Four Chapters from the Six Books of the Commonwealth*. Edited and translated by Julian H. Franklin, New York: Cambridge University Press, 1992, p. 1. 博丹在該書拉丁文版中補充說：“主權是凌駕於公民和臣民之上的最高的、絕對的權力。”
- <sup>33</sup> 關於現代主權概念和內容的討論見[美]梅里亞姆：《盧梭以來的主權學說史》，畢洪海譯，北京：法律出版社，2006年；陳序經：《現代主權論》，張世保譯，北京：清華大學出版社，2010年；D. Philpott: *Sovereignty*. Available at The Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive (Summer 2014 Edition) : <http://plato.stanford.edu/>

d.edu/archives/sum2014/entries/sovereignty/. Visited on 2<sup>nd</sup> May, 2017.

- <sup>34</sup> [英]大衛·米勒、韋農·波格丹諾主編：《布萊克維爾政治學百科全書》，鄧正來等譯，北京：中國政法大學出版社，2002年，第725頁。
- <sup>35</sup> [德]卡爾·施米特：《政治的概念》，劉宗坤等譯，上海：上海人民出版社，2004年，第24-34頁。
- <sup>36</sup> F. H. Hinsley: *Sovereignty*. New York: Basic Books, 1966, p. 1；張千帆：《主權與分權：中央與地方關係的基本理論》，載於《國家檢察官學院學報》，2011年第2期。張千帆認為：“‘主權’並不是一個事實存在，而是為了權力或權威而杜撰出來的一個概念”，以憲政主義的視角看，主權理論已經完成了它的歷史使命。
- <sup>37</sup> 強世功：《國家主權與公民倫理》，載於《讀書》，2007年第1期。
- <sup>38</sup> 強世功：《和平革命中的司法管轄權之爭：從馬維昆案和吳嘉玲案看香港憲政秩序的轉型》，載於《中外法學》，2007年第6期，第646頁。
- <sup>39</sup> J. Bodin: *On Sovereignty: Four Chapters from the Six Books of the Commonwealth*. Edited and translated by Julian H. Franklin, New York: Cambridge University Press, 1992, p. 48.
- <sup>40</sup> [英]霍布斯：《利維坦》，黎思複、黎廷弼譯，北京：商務印書館，1985年，第133-139頁。
- <sup>41</sup> 同上註，第139頁。霍布斯在這裏用的是權利(right)來表述主權的要素，因為當時主權者是人，但是對現代國家來說，這種權利就是權力。
- <sup>42</sup> [英]克里斯多夫·皮爾遜：《論現代國家》(第三版)，劉國兵譯，北京：中國社會科學出版社，2017年，第36頁。亦見張守文：《稅權的定位與分配》，載於《法商研究》，2000年第1期。
- <sup>43</sup> 王滬寧：《國家主權》，北京：人民出版社，1987年，第90頁。
- <sup>44</sup> 張小帥：《論中央對特別行政區的立法權的權力來源、實施方式及合法性審查——以香港特別行政區為例》，載於《政治與法律》，2015年第12期。
- <sup>45</sup> 韓大元、黃明濤：《論中央人民政府對香港特區行政長官的任命權》，載於《港澳研究》，2014年第1期。
- <sup>46</sup> 吳建璠：《“一國兩制”與香港基本法》，載於王春榮主編：《政治局委員聽的課》，北京：新華出版社，2002年，第153頁。
- <sup>47</sup> 同註35，第5頁、第7頁。
- <sup>48</sup> 同上註，第11頁。
- <sup>49</sup> 同上註，第23頁。
- <sup>50</sup> [美]保羅·卡恩：《政治神學：新主權概念四論》，鄭琪譯，南京：譯林出版社，2015年，第6頁。
- <sup>51</sup> 同註27。
- <sup>52</sup> 同註28，第102頁。
- <sup>53</sup> 1997年香港特別行政區成立至今，全國人大常委會釋法5次，2次為主動釋法。此外全國人大常委會對香港立法會和行政長官普選方式先後與2007年和2014年出台了“12.29決定”和“8.31決定”兩個規範性文件，亦可以看作是廣義上的主動釋法。
- <sup>54</sup> 強世功：《文本、結構與立法原意——“人大釋法”的法律技藝》，載於《中國社會科學》，2007年第5期；強世功：《和平革命中的司法管轄權之爭：從馬維昆案和吳嘉玲案看香港憲政秩序的轉型》，載於《中外法學》，2007年第6期。