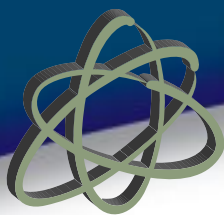


基本法匯粹



高度自治 - 中央與香港特區的權力劃分問題^①

甚麼是權力劃分問題？

不論在哪一個國家，只要國家機關和地區機關都可以行使憲法權力，就不免會出現權力劃分的問題。在聯邦國家，權力劃分問題可以在不同情況出現，例如，有關中央及地區政府之間的政治或財政關係、涉及私法或刑法訴訟中可審理的事宜，以及有關中央與地區政府就立法權、行政權和司法權分配問題出現的爭議等。《基本法》就內地與香港特區所訂的憲制安排有別於聯邦制，所以香港特區所遇到的權力劃分問題，在性質和種類上，也有別於實行聯邦制的地方。

香港特區自治權的性質

根據《基本法》，“高度自治”是“一國兩制”基本原則所涵蓋的重要概念之一。《基本法》第二條規定：

“[全國人大]授權[香港特區]依照[《基本法》]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。”

中國實行單一制，而單一制國家是統一的主權國家，地方政府的權力是由國家賦予的。香港特區是中國的地方行政區域，直轄於中央人民政府（《基本法》第十二條），一切權力源自中央，並由中央賦予（《基本法》第二條）。雖然《基本法》有明文規定，中央人民政府負責管理香港特區的外交事務和防務，並負責任命香港特區政府行政長官和主要官員等其他事宜，但大部分其他事宜都屬於香港特區的自治範圍。由於體現高度自治

這概念的《基本法》是中國全國性法律，對全中國都具有約束力，所以高度自治這概念至少具全國性效力。這是香港特區自治權的特色，有別於聯邦國家中各地區政府所享有的權力。在部分聯邦國家，例如澳洲和美國，個別的州擁有固有權力，中央政府的權力其實是由各州賦予的，情況與中國等單一制國家完全相反。

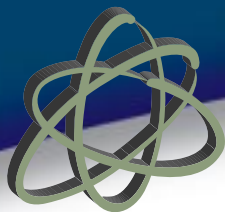
香港特區的自治權

立法權：《基本法》沒有列明哪些是香港特區的立法範疇。凡是《基本法》所訂屬於香港高度自治範圍的事項，都屬立法範疇。不過，依據《基本法》第十七條，所有由香港特區立法機關制定的法律，必須報請人大常委備案。這種情況與許多聯邦制司法管轄區的情況截然不同，後者的中央政府立法權較大，而地區的立法權受到較多限制。聯邦制司法管轄區這種有限制的立法權，經常引發權力劃分的問題。

行政管理權：香港特區享有高度自治權，即特區的行政權受到的限制極少。香港特區政府當然無權處理國防或外交事務，但可以在中央人民政府授權下，依照《基本法》規定自行處理指定的“對外事務”。《基本法》關於對外事務的條文，區分了香港特區可以自行簽署的協議和必須獲中央人民政府授權才可簽署的協議。對於香港特區可否在沒有中央授權的情況下行事這問題，理論上可以有不同看法。但是，正如立法權一樣，出現

^① 本文是根據法律政策專員在2000年4月舉行的比較憲法研討會上所發表的文章整理。該研討會由律政司和香港大學法律學院聯合舉辦。

基本法匯粹



這類問題的情況相當有限。這種情況與許多聯邦制司法管轄區的情況大不相同。在這些司法管轄區，行政權劃分的問題可以在許多不同情況出現，尤其在憲法沒有提到分授行政權的情況。

司法權：香港法院除了受到香港原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制外，對特區所有案件都有審判權。其中一個具體例子就是，特區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。不過，相比於部分聯邦國家地方法院受到的限制，香港特區法院這些限制，可說是較小。

高度自治和《基本法》第一百五十八條作為解決權力劃分問題的主要機制

根據《基本法》第一百五十八條，《基本法》的解釋權屬於人大常委，而香港特區法院則獲授權在審理案件時解釋《基本法》所有條文。不過，如果案件符合《基本法》第一百五十八條第三款規定的三項準則，終審法院必須作出司法提請，提請人大常委解釋有關《基本法》條文，而法院引用有關條文時，必須以該解釋為準。有關準則如下：

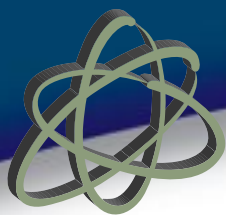
- (1) 條文涉及中央人民政府管理的事務或中央與香港特區的關係(下稱“範圍之外的條款”);
- (2) 法院需要解釋上述條款，而有關解釋會影響到案件的判決；以及
- (3) 法院的終局判決不可上訴。

香港享有高度自治權，《基本法》大部分條文都可以由香港特區法院自行解釋。即使權力劃分的問題涉及解釋範圍之外的條款，香港特區法院也可以審理。人大常委除了可應終審法院要求作出解釋外，也可以根據《基本法》第一百五十八條第一款解釋《基本法》條文，以解決權力劃分的問題。人大常委在1999年6月26日就《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項所作的解釋便是一例。不過，除非情況極為特殊，否則人大常委應該不會行使這項解釋權，尤其不會解釋不屬於範圍之外的條款。

香港回歸後，因1999年1月終審法院對居留權案的判決引發了一些有關權力劃分的問題。現把這些問題撮述如下：

- (1) 香港特區法院可否覆檢全國人大及人大常委對香港特區所行使的權力，以確定是否抵觸《基本法》。
- (2) 終審法院可否自行解釋《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項，抑或必須尋求人大常委的解釋。
- (3) 行政長官在終審法院解釋《基本法》第二十二條第四款和第二十四條第二款第(三)項後，再提請人大常委釋法，這做法是否合法合憲。
- (4) 除了經終審法院根據《基本法》第一百五十八條第三款提請人大常委對《基本法》條文作出解釋外，人大常委可否解釋《基本法》條文。

基本法匯粹



第一、第三和第四個問題的答案都是肯定的。關於第一個問題，終審法院已經澄清，它沒有也不能質疑全國人大及人大常委依據《基本法》的條文和《基本法》所規定的程序行使任何權力。政府認為行政長官有憲法責任執行《基本法》(《基本法》第四十八條第二款)和對中央人民政府負責(《基本法》第四十三條第二款)，以支持其論據，認為第三個問題應予肯定的答覆。至於第四個問題，終審法院裁定人大常委有權解釋任何《基本法》條文，如果人大常委作出解釋，將對香港法院具約束力。

關於第二項爭議，終審法院假設《基本法》第二十二條第四款關乎中央政府與特區的關係(即是一項範圍之外的條款)。然而，法院拒絕提請人大常委解釋該條文，理由是該條文並不屬於有必要在案中解釋的“主要條文”。人大常委其後裁定第二項爭議所述兩項條文都須提請人大常委解釋。

結論

上述各項都是香港回歸後出現的權力劃分問題，以及他們如何得以解決。香港享有高度的行政、立法和司法權，因此未必會出現聯邦制司法管轄區所面對的許多權力劃分問題，即使出現，也可以透過《基本法》第一百五十八條所設定的機制來解決。

在 2000 年第 4 季所進行的“了解市民對《基本法》認知程度統計調查”

最近，政制事務局委託機構，就公眾對《基本法》的認知程度進行調查。調查結果顯示，79.4%的一般市民和 80.2% 的學生聲稱他們對《基本法》有一些／相當認識或聽過《基本法》，而教師和公務員的相關比率分別是 99.8% 和 99.7%。大部分認為自己需要對《基本法》有較全面認識的人士希望加強認識以下各方面：(1)“居民的基本權利和義務”(《基本法》第三章)；(2)“中央和香港特別行政區的關係”(《基本法》第二章)；以及(3)“教育、科學、文化、體育、宗教、勞工和社會服務”(《基本法》第六章)。

尤如其他特定組別人士，絕大多數公務員(85.3%)主要從電視獲得有關《基本法》的資料，主要包括政府宣傳短片。31.7%的公務員曾參加政府部門提供的培訓／活動，其中超過半數認為這些培訓／活動非常／頗有效。