

剩餘權力討論文件

張 柏 枝

1. 基本法結構(草案)意見備忘錄

24、關於「剩餘權力」問題，有幾種意見：

- ①香港實行高度自治，中央應把除外交，國防以外的剩餘權力交給香港，但要用恰當的寫法寫進基本法。
- ②現在香港雖然不是英聯邦成員之一，但也有剩餘權力，例如特赦。「剩餘權力」由誰行使，應有所規定。
- ③「剩餘權力」一定要清楚分明。中央的權力是國防與外交，香港特別行政區則可依基本法作為唯一的法律去管理特別行政區的事務，以達到高度自治的目的。
- ④關於剩餘權利問題，我們與聯邦制國家不同，特別行政區的高度自治權是中央授予的，因此不存在「剩餘權力」問題，如一定要寫，則「剩餘權力」應歸中央。
- ⑤第二章已把中央與特別行政區的權力劃分清楚了，基本法可以不提「剩餘權力」問題。

25、建議在第二章內增加「未界定權力的劃分」。

2. 「剩餘權力」的因由

2.1 主要是由中英協議所引申出來的一個權力範圍。(中英協議第一款說：「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。」)

2.2 根據附件一第一節中的「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行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權」，提出三個層次和範圍的分權方法：

- (1)涉及主權和國家整體利益的事務，如外交和國防權力，由中央政府擁有；
- (2)涉及特區內部事務和涉外事務的權力，由特區政府擁有；
- (3)除上述兩個範圍之外的「灰色地帶」，稱之為「剩餘權力範圍」，全歸特區政府所有。

3. 多方面對剩餘權力的意見

3.1 「剩餘權力」這觀念更重要的是存在於政府與人民之間，即除了在憲法中交給政府的權力，所有「剩餘」下來的「權力」都是屬於人民的，這是民主、人權的重要觀念。

3.2 「剩餘權力」備忘錄如果能寫上：「除了憲法基本法明列中央的權力(如外交國防)範圍外，其餘所有權力歸特別行政區」是最好。不然，最少要有下列精神：「權力可歸中央可歸特別行政區的，歸特別行政區。」

3.3 中央政府與地方自治政府之間的權力分配和劃分；根據憲法或自治法，自治政府對於憲法或自治法所指定的自治事務，有全權管理，有全權制定有關政策和法律；在這些自治事務的範圍內，中央政府無權干預，無權就關於這些事務的政策，向自治政府發出任何指示和命令。

- 3·4 自治的主要特徵，就是自治政府有全權決定關於自治事務的政策，中央無權就這些事務，發出行政命令或指示或進行立法。
- 3·5 自治法對中央政府沒有約束力，沒有在法理上限制了中央政府就任何問題向自治政府發出指令的無限權力，亦即是說，沒有真正的權力劃分，只有管理功能上的劃分，即自治區政府在行政功能上負責管理自治事務，但並非是決定關於這些事務的政策的唯一權力機關。
- 3·6 自治政府雖然得到中央授權管理自治事務，及就着這些事務自行制定政策，但自治政府並不是全權管理這些事務的，並不是管理這些事務或制定有關政策的唯一權力機關；中央政府對於自治法（如基本法）所列明的自治事務，仍保留向自治政府發出指示或命令的權力。
- 3·7 中央政府和特區政府的權力，劃分得越清楚越好，現在劃分清楚，將來少糾紛。其次，為了保障「高度自治」，特區政府所擁有的權力，當然是越多越好。
- 3·8 單一制國家自治地方的自治權，並不是地方本來就享有，而是中央政府賦予的。
- 3·9 如果特區政府只是在行政管理功能上享有高度自治權，而中央政府仍保留向特區政府發出指示或命令的權力，那就很難保證自治。
- 3·10 在國家主權範圍和特區自治權範圍之間，的確存有所謂的「灰色地帶」，這個「灰色地帶」如果列明中央政府無權干預，將引起嚴重的政治後果。
- 3·11 中英協議很清楚地規定：「香港特別行政區直轄於中華人民共和國中央人民政府。」因此，特區政府的一切權力，包括它所可以享有的高度自治權和「灰色地帶」中應該屬於特區政府的權力範圍，都是由全國人大和中央政府授予的。
- 3·12 結構草案第二章有這樣的一條：「全國人民代表大會和國務院授與香港特別行政區的其他職權。」這就等於說明，將來的特區政府還可享有基本法內未及明文規定的某些「灰色地帶」範圍的權力，但須由中央政府授予，而不是自動享有。
- 3·13 如果基本法的條文十分詳盡地把特區政府有權自行管理的事務一一列明，那麼剩餘權力屬中央或特區這問題的實際重要性，便相應減低。

4· 對「剩餘權力」的解決辦法

- 4·1 剩餘權力盡歸特別行政區政府所有。
- 4·2 凡有涉及「灰色地帶」權力範圍的問題，都應由中央政府及特區政府按事件的性質，共同協商，解決在該事件處理上的權力分配問題。
在涉及具體問題時，由中央政府與特區政府共同協商解決，然後再通過法律程序授權。
- 4·3 如果基本法的具體內容，的確足以保證聯合聲明所描述的高度自治權，那麼即使沒有提到「剩餘權力」，也是可以接受的。
- 4·4 基本法在對特別行政區政府作出授權的同時，必須對中央政府管理特區自治事務的權力，作出明確的限制。
同意有限制中央政府權力的提法，即在基本法中，明文規定特區政府有全權處理基本法所列明的有關自治事務範圍，在這個範圍內，中央政府無權干涉。
- 4·5 中央政府已將能列明的並且應該給予特區政府的權力都給了，如果在這以外還有其他未訂明誰屬的權力，自然歸中央政府所有而不歸特區政府。
- 引自一香港應該擁有「剩餘權力」 羅運承
剩餘權力和高度自治 陳弘毅
剩餘權力和高度自治權 辛維思