

中央與特別行政區直轄關係初探

蕭哈題*

一、問題的提出

多年殖民統治下的香港與澳門分別在 1997 年和 1999 年回歸祖國的懷抱，最初“一國兩制”構想的提出是針對台灣的，適用於香港與澳門地區則首先體現了這一方針政策的成功。“一國兩制”是世界政治發展史上的成功創舉。但在“一國兩制”的實施進程中產生了不少深層次問題，例如中央與特別行政區的關係。如何看待中央政府與特別行政區之間的共存問題，前提是需要全面準確認識“一國兩制”。有言論總把港澳地區視為中國主體地區之外的獨立或半獨立的政治實體；對待“一國兩制”只提“兩制”，不提或少提“一國”；對待基本法，只提高度自治，不提或少提中央的權力，甚至把兩者對立起來。這些看法在法律上都不能成立，在法理上更說不通，在實踐中也是有害的，不利於準確全面地認識和實施“一國兩制”方針，因而有必要從理論上予以澄清。¹

“一國”既是明確中央與特別行政區之間最基本的關係是授權與依授權高度自治的關係，也是要維護中央享有的治理權力；“兩制”的關係既包括中央對特區高度自治權的尊重和保障，也包括中央對特區治理的支持。“高度自治”給中央參與港澳治理留下了空間。治理概念下“中央”所指的主體要比《澳門基本法》規定的“中央”主體範圍更廣。² 為了協調互助，雙方都彼此設立了相關的辦事機構，港澳地區在京設立駐京辦。中央則設立了國務院港澳辦、全國人大常委會港、澳基本法委員會、香港中聯辦、澳門中聯辦等機構來充當柔性角色，在中央治港澳工作中發揮重要作用。

《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。”《澳門基本法》

12 條也明確規定，“澳門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。”本文僅僅研究港澳兩部基本法中，中央與港澳的地方關係的問題。因為，第一，根據《中國憲法》第 31 條的授權，中央與港澳地區的關係基於各自的基本法。第二，《香港基本法》與《澳門基本法》都在第二章中列明了中央與香港、澳門特別行政區的關係。所以無論是《香港基本法》還是《澳門基本法》，均強調了兩者之間的關係，這種關係的關鍵在於“直轄”二字。

對此有幾點疑問：①直轄是否是直接管轄？②直轄是否是一定意義上的一級管轄？③在單一制的前提下把中央與港澳的關係概括為“直轄”，會不會有“一國”壓了“兩制”的嫌疑，又一次將“一國”和“兩制”對立起來，隱瞞了中央與港澳關係中相互主張權力或相互負有義務的法律與政治實現？④用“直轄”來定性中央與港澳的關係是否恰當？⑤在“直轄”的範疇內如何完善中央與港澳的關係？本文將進一步分析。

二、直轄的概念界定

“直轄”的文義解釋為直接管轄。“直轄”一詞的由來也因基本法而源。通常所說的是“直轄市”、“直轄部落”、“直轄殖民地”等，由直轄後跟一個名詞所組成的詞滙。而在法律詞典中甚少出現“直轄”二字的含義與解釋，更多的是談到“直轄市”。

“直轄市”以前稱特別市，亦稱院轄市，係受行政院的指揮監督，因隸屬於行政院，故謂“行政院直轄市”。其地位與省相同，但直轄市的環境與省卻有不同，如其經濟、文化、衛生、公安、建設等。所以直

* 澳門科技大學法學院博士研究生

轄市的自治辦法，亦應與省有別，凡有具備下列條件之一的地方，則可設立由行政院管轄的直轄市：①首都，②人口滿百萬以上之地方，③在政治上有特殊情況者。³ 故港澳地區也可謂在政治上有特殊情況者，但為何港澳兩部基本法中未稱之為“直轄市”，而只用了“直轄”二字？這是否說明了香港、澳門與內地直轄市、民族自治區之間存在着差異？

舉例說明，首先根據《中國憲法》第62條規定，全國人民代表大會批准省、自治區、直轄市的建制。行政區域雖然是由國家區劃的，但這種劃分不是任意，是根據特有的歷史傳統、地理環境、經濟狀況、民族關係等因素決定的。⁴ 香港、澳門特別行政區的設置前提不是為了解決民族問題，而是為了解決歷史遺留問題，徹底結束殖民主義侵略造成的與大陸骨肉分離的局面，恢復行使國家主權，實現統一。⁵ 所以在這種特殊背景下，必然要實行與祖國大家庭所不同的政治經濟體制。這也就是香港、澳門特別行政區與內地直轄市和民族自治區所不同的根本差異。加之在內地的直轄市與民族自治區域內，儘管可以根據該地區的實際情況，實行一些變通政策來適應和發展該地區，但其卻無獨立的司法權和終審權。與之不同的是香港、澳門特別行政區卻享有獨立的司法權和終審權，分別規定在《香港基本法》第19條和《澳門基本法》第19條。這就說明了香港、澳門特別行政區與內地直轄市、民族自治區的區別。除此以外根據《香港基本法》和《澳門基本法》還可以發現香港與澳門享有行政管理權、立法權。可實行獨立的稅收制度，保持自由港、獨立關稅地區和國際金融中心地位；可指定有關經濟、貿易、科學、教育、文化等方面的政策，發行貨幣；處理有關對外事務，以“中國香港”、“中國澳門”的名義單獨同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係。以“中國香港”、“中國澳門”的名義參加不以國家為單位的國際組織和國際會議；負責維持社會治安等；享受全國人大及其常委會和中央人民政府授予的其他權利。以上這些都充分體現了香港、澳門特別行政區的高度自治。況且在民族自治區與內地直轄市實行的是社會主義制度，謂之“一國一制”。而香港、澳門特別行政區所實行的卻是“一國兩制”。因此在基本法中用“直轄市”來表述固然不符合“一國兩制”基本概況。

到底何謂“直轄”？《辭海》對“直轄”一詞的定義是直接管轄也如言直接機關。⁶ 這同文義解釋的“直轄”是相同的。那可以斷定“直轄”也就是“直接管轄”。這種“直接管轄”是否是一定意義上的一

級管轄？在再探討之前，必須考慮這個一級管轄是放在甚麼樣的前提來討論。“管轄”一詞的詞性更多是屬於訴訟法範疇內，但也有一定的行政性。比如“管轄區域”(compass of competency)即依法之規定對於某區域有行使其管轄權。⁷ 而這個“管轄權”是國際法上的管轄權，或者說是指主權國家通過立法、行政法令或法院判決而影響人們的權利的權力。它與獨立和領土的概念密不可分，在域內，管轄權幾乎是排他的，而在域外，只有經其他國家允許才能行使。國家的管轄權幅及包括被認為在其領疆界內的內水的全部領土。⁸ 因此這個一級管轄是屬於一個行政區劃的問題，是在以憲法學裏國家結構形式為前提來討論的。由於中國是單一制國家，因而中央與特別行政區的關係是中央與省級地方關係的一種，與中央同各省、直轄市、自治區的關係一樣，首先都面臨着維護國家統一和領土主權完整的問題，需要維護中央統一的權威。無論是省、直轄市、自治區，也不論是特別行政區都不得行使國家主權，在涉及國家主權的有關問題上都要服從中央政府。可見，既然特別行政區也是省級地方行政區域之一種，也就具有中央與一般省級地方關係的共性。⁹ 在有共性的同時，本文之前也提到特別行政區在一定意義上與各省、直轄市和民族自治區存在着差異，這種奉行資本主義政策其根本就與社會主義制度相不同。因此中央與特別行政區的這種層級關係不是完全意義上像中央與各省、直轄市、民族自治區一樣那麼明顯。不可以明確的把中央與特別行政區層級關係定性為一級管轄。

從上述分析中可以得出，“直轄”是中央對特別行政區的直接管轄。說直接管轄，是因為中間沒有一級政府的管轄存在，是一對一的管轄關係。但這種一對一的管轄關係又不是一定意義上的一級管轄，這是因為特別行政區的地域特殊性所導致，故不能稱之為一級管轄。

三、“直轄”範疇下的中央與特別行政區的關係

探討“直轄”的含義後，另一個問題是，在單一制的前提下把中央與特別行政區的關係概括為“直轄”，會不會有“一國”壓了“兩制”的嫌疑，又一次將“一國”和“兩制”對立起來，隱瞞了中央與港澳關係中相互主張權力或相互負有義務的法律與政治實現？首先，要理清單一制的問題。中國的單一制

是屬於甚麼形式的？傳統單一制的國家結構形式，是由若干地方行政區域單位組成的單一主權國家。在單一制的國家中，有時也會基於民族的、歷史的或其他的考慮，中央往往允許地方享有一定的自治權力，管理本地的地方性事務。在單一制的國家結構形式實行地方自治的制度，也可以稱為“地方自治單一制”，不過仍屬於傳統單一制的範圍。中國內地中央和一般省市的關係屬於典型的單一制，而在民族自治地方，卻可以認為屬於“地方自治單一制”。¹⁰ 香港、澳門特別行政區成立後，經中央授權擁有高度自治的權力，其擁有的權力遠遠超過了傳統單一制下的地方自治的範疇。所謂單一制，從憲法理論上講，是指全國只有一個統一的立法機關、一部憲法、一個中央政府、統一國籍。在國家內部，各行政區域的地方政府均受中央政府的統一領導；在對外關係中，中央政府是國際法的主體。¹¹ 那麼基於香港、澳門特別行政區的特殊性，不能概括為傳統的單一制。既然不是傳統意義上的單一制，那又屬於甚麼形式？本文認為是一種新型的單一制。這種新型的單一制也就是法學學者王禹的觀點，稱其為複雜單一制。複雜單一制是指中央與地方的關係有兩種或兩種以上模式，但都按照單一制來構建的國家結構形式。與複雜單一制相對應的便是簡單單一制。簡單單一制是指中央與地方關係只有一種模式的單一制。¹²

把中央與特別行政區概括為複雜單一制，即符合中國特色的“一國兩制”模式，又很好的說明了中央與特別行政區所存在的現狀。那麼在這種複雜單一制的前提下，用“直轄”來概括中央與特別行政區的關係，會不會有“一國”壓了“兩制”的嫌疑？其實不然，在設定“一國兩制”方針政策的時候，中央政府就全方位考慮過“一國兩制”方針政策的利與弊，發現這樣的設定不僅是為香港、澳門特別行政區的特殊地位提供了一個很好的過渡平台，而且也符合香港和澳門特別行政區的利益規劃，不會觸及香港和澳門特別行政區的根本利益底綫。蕭蔚雲在其著作裏也提到了“一國”與“兩制”的關係。他認為“一國”與“兩制”互相聯繫，是一個整體，它全面貫徹在基本法中，所以在實施基本法時，不能將“一國”與“兩制”完全割裂開來。在“一國兩制”中“一國”是前提。基本法中也體現了這一點，所以實施基本法時首先要講“一國”，要考慮“一國”的情況，沒有“一國”就談不上“兩制”。其次又要考慮“兩制”，不能因“一國”是前提而忽視“兩制”。¹³ 中央直接管轄香港、澳門特別行政區，是中央與香港、澳門特別

行政區管理的一種方式，是對香港、澳門特別行政區維護其自身利益的一種方式。那為何沒有在中央與香港、澳門特別行政區關係中，再設一級政府來進行管轄，就是考慮到中央對香港、澳門特別行政區的重視與用心，中央政府要直接對香港、澳門特別行政區負責，要親力親為地管理香港、澳門特別行政區。因此這樣分析就可以得出文中所提的第四個問題，用“直轄”來定性中央與香港、澳門特別行政區的關係是否恰當？本文認為是恰當的。這種直轄關係並不是把香港、澳門特別行政區與中央人民政府的關係看成是一個政治對等的關係，也就是一個“中國”與一個“香港”、一個“澳門”的關係。持“對等關係說”的人心目中的香港、澳門特別行政區，不是直轄於中央人民政府的地方行政區域，而是獨立於中國之外的一個政治實體，或者是一個國中之國。因此，他們主張把通常用來處理國與國之間關係的一套做法，如不干涉他國內政，將爭議交付仲裁解決等等，應用到中央和香港、澳門特別行政區的關係上來，這些主張當然都是不對的。¹⁴ 中央與香港、澳門特別行政區的關係是領導和被領導的關係，形象地說是父親與兒子的關係。那這種“直轄”的關係會不會忽略了它們之間對等的關係，隱瞞了中央與港澳關係中相互主張權利或相互負有義務的法律與政治實現？本文認為不會造成這種不良的影響。因為中央政府與香港、澳門特別行政區在基於基本法的前提下都有明確的行使權力的界定。中央對香港、澳門特別行政區行使哪些權力，香港、澳門特別行政區被授予哪些權力，只要把中央與香港、澳門特別行政區的權利關係弄清楚了，就不會使政治實現落空。

關於中央政府對特別行政區行使哪些權力，可以從分析《香港基本法》和《澳門基本法》的規定得出。

①負責管理外交事務。《香港基本法》第13條與《澳門基本法》第13條規定，中央人民政府負責管理與香港、澳門特別行政區有關的外交事務。這表明中央政府掌握外交大權，凡是以國家名義出席的活動或締結條約、同外國政府間進行外交談判等事項，均由中央政府負責管理。

②負責管理香港、澳門特別行政區的防務。《香港基本法》第14條與《澳門基本法》第14條規定，中央人民政府負責管理港、澳特別行政區的防務。香港、澳門特別行政區是我國領土的一部分，中央人民政府有義務保護香港、澳門特別行政區的海、陸、空的一切防務。保證香港、澳門特別行政區的領土完整，不受侵犯。但中央人民政府派駐負責防務的軍隊

不會干預香港、澳門特別行政區的地方事務，香港、澳門特別行政區內部的社會治安仍有香港、澳門特別行政區自行負責管理。這就體現了香港、澳門特別行政區的高度自治不受干預，這樣的安排也有利於香港、澳門特別行政區長治久安。

③任命行政長官和主要官員。《香港基本法》第15條和《澳門基本法》第15條規定，中央人民政府依照本法有關規定任命香港、澳門特別行政區的行政長官和行政機關的主要官員。根據“港人治港”、“澳人治澳”的方針政策，行政長官由當地自行選舉產生，但人事的任命只有在中央同意後才能生效。關於行政機關的主要官員也是由行政長官提名，報請中央人民政府任命。這說明中央政府在以行政主導為主的香港、澳門特別行政區，有權把握港澳地區的自治管理的人事任免，也就體現了中央政府擁有實質性權利。

④決定特別行政區進入緊急狀態。這僅在《香港基本法》第18條和《澳門基本法》第18條中提及。該條規定，全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因香港、澳門特別行政區內發生香港、澳門特別行政區政府不能控制的危機國家統一和安全的動亂而決定香港、澳門特別行政區進入緊急狀態，中央人民政府可發佈命令將全國性法律在香港、澳門特別行政區實施。這樣的規定是完全合理的。維護國家統一實施戰時體制、對外宣戰或保障港澳地區的安全，這都是香港、澳門特別行政區作為中華人民共和國的一部分中央所應給予的負責和保障。

⑤解釋和修改基本法的權力。全國人大有制定和修改基本法的權力(《香港基本法》第159條、《澳門基本法》144條)。全國人大常委會負責解釋基本法(《香港基本法》第158條、《澳門基本法》143條)這樣的規定賦予了中央權力的實質範圍，也是中央擁有主權的表現形式之一。

與中央政府對香港、澳門特別行政區行使哪些權力相對應的是，香港、澳門特別行政區被授予了哪些權力，這些權力在文章的第二部分有所談及。這樣涇渭分明的關係，更好地構建中央政府與香港、澳門特別行政區的和諧關係，使得雙方彼此有序發展。

四、總結

經上文分析可以認為在《香港基本法》和《澳門基本法》中用“直轄”來描述中央政府與香港、澳門特別行政區的關係是適宜的。在“直轄”的紐帶下，如何更好的構建中央與香港、澳門特別行政區相互之間的關係，使得兩地更好的互相作用與發展？這是本文最後需要探討論述的。

(一) 完善管轄體制

在貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針政策下，中央政府如何做到有的放矢，既讓香港、澳門特別行政區享有高度的自治權，又不會在香港、澳門特別行政區高度自治的同時削弱了中央政府的權力。這就需要一個完善的管轄體制。除了在本法中涇渭分明的中央政府對香港、澳門特別行政區行使的權力和香港、澳門特別行政區被授予了的權力外，本文認為中央的管轄權還需要再完善，因為隨着香港、澳門特別行政區發展的同時基本法中所規定的內容也會相繼出現漏洞，例如，隨着香港特區行政長官普選制改革的推進，中央對香港特區行政長官的實質任命權將被架空，協商選舉行政長官的可能性更不復存在，人事權危機在所難免，希圖從任免角度引導特區官員施政方向的難度將會不斷加大。¹⁵ 所以，從這一點可看出，中央的管轄權只有更加完善才能更好地促進兩地關係。

(二) 完善監督體制

本文認為既然直轄有直接管轄的含義，那麼管轄必然會產生監督關係。香港、澳門特別行政區再如何高度自治也是中央政府的一個地區區域，在一系列的授權條件下，香港、澳門特別行政區在行使中央政府的授權行為的同時必然會帶出一個監督的問題。由誰來進行監督？顯然這個答案是由中央政府進行監督。有健全的監督體制才能保證中央政府與香港、澳門特別行政區有序的關係。完善的監督體制包括：立法監督體制的完善和制度機制的監督體制完善。只有這樣才能更好地落實“一國兩制”的方針政策。

只有良好的監督與管轄體制，才不會使中央與香港、澳門特別行政區和諧的關係受到破壞，更不會使彼此的政治實現落空。在“直轄”的關係下，中央政府和香港、澳門特別行政區能有序的共存，融洽的促進彼此的發展，才是最終的理想與願望。

註釋：

- ¹ 饒戈平：《一國兩制與國家對港澳地區的管治權》，載於《中國法律》，2012年第1期。
- ² 張元元：《澳門法治化治理中的角色分析》，北京：中國人民大學博士論文，2009年。
- ³ 劉清景主編：《法律大辭典》，台北：學知出版事業股份有限公司，1999年，第94頁。
- ⁴ 董立坤：《香港法的理論與實踐》，北京：人民出版社，1999年，第62頁。
- ⁵ 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65頁。
- ⁶ 舒新城、沈頤、徐元浩、張相主編：《辭海》，香港：中華書局(香港)有限公司，1947年，第944頁。
- ⁷ 鄭競毅編著：《法律大辭書》，北京：商務印書館，2012年，第1606頁。
- ⁸ 戴維·M·沃克：《牛津法律大詞典》，李雙元等譯，北京：法律出版社，2003年，第617頁。
- ⁹ 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110-111頁。
- ¹⁰ 白晷：《香港基本法解釋問題研究——以法理學位視角》，北京：中國政法大學出版社，2012年，第47-48頁。
- ¹¹ 朱國斌：《香江法政縱橫——香港基本法學緒論》，北京：法律出版社，2010年，第223頁。
- ¹² 王禹：《授權與自治》，澳門：濠江法律學社，2008年，第53頁。
- ¹³ 蕭蔚雲、饒戈平主編：《香港基本法的三年實踐》，北京：法律出版社，2001年，第1頁。
- ¹⁴ 王叔文主編：《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89頁。
- ¹⁵ 轉引自郭天武等：《香港基本法實施問題研究》，北京：中國社會科學出版社，2012年，第50頁。