

《粵澳合作框架協議》法理分析

張衛華*

2011年3月6日，廣東省省長黃華華和澳門特別行政區行政長官崔世安分別代表廣東省人民政府和澳門特別行政區政府在北京人民大會堂簽署了《粵澳合作框架協議》，這是繼《粵港合作框架協議》簽署以來，廣東省再次與特別行政區簽署全面性經濟社會合作協議，其共同的背景是促進珠三角與港澳地區經濟一體化發展，推動區域合作共同應對國際金融危機，確保港澳經濟社會的繁榮穩定。《粵澳合作框架協議》在與《粵港合作框架協議》在宗旨和基本原則上有相似之處，同時也具有很多值得注意的自身特點。《粵港合作框架協議》簽署後，很多內地學者予以關注並進行了研究，其中包括一些法律視角的研究成果，但是《粵澳合作框架協議》的簽署卻並未引起學界的重視。原因很簡單，香港和珠江口東岸地區的經濟總量和繁榮程度要遠遠高於澳門和珠江口西岸地區，因此更容易引起學者的重視。這種習慣性的偏見忽視了粵澳合作對於促進珠三角經濟發展，尤其是珠江口西岸地區快速發展重要意義，不利於推動珠江口東西兩岸平衡發展，從而阻礙珠三角地區的一體化進程。本文嘗試從法律視角對《粵澳合作框架協議》的性質和效力進行考察，研究如何確保粵澳合作的法律性和穩定性，並對中國相關立法提出建議。

一、《粵澳合作框架協議》的法律性質

《粵澳合作框架協議》(以下簡稱為“《框架協議》”)是中國內地的一個地方行政區域(省)和一個特別行政區之間簽署的協議。中國《憲法》和《立法法》並未對兩個地方行政單位之間簽署的協議作出規定，具有憲法性質的《澳門特別行政區基本法》(以下簡稱為“《基本法》”)也未對澳門特別行政區與

內地地方行政區域單位之間簽署的協議作出規定，因此《框架協議》在國內法上的性質或者法律地位是一個值得探討的問題。同時，澳門是一個按照“一國兩制”原則實行高度自治的特別行政區，根據《基本法》享有在適當領域參與國際事務的權利，《框架協議》中一些具體事項涉及到中國內地和澳門作為WTO成員方的法律義務，這樣《框架協議》就不同於普通的兩個內地地方行政單位之間的協議，而同時是一個內地地方行政區域與一個WTO成員方之間的協議，有了一定的“國際”因素，這樣就出現了《框架協議》的“國際法”屬性問題。接下來，本文將分別分析《框架協議》在國內法和國際法上的法律性質。

(一)《框架協議》的國內法性質和地位

中國法律並未明確提及地方行政區域之間簽署的協議的法律性質，因此，對《框架協議》法律性質的分析只能從中國法律關於地方行政區域單位的行政權和立法權的原則性規定着手，並結合協議的具體內容進行考察，從而最終確定它在國內法上的性質和地位。

根據中國《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，省級政府擁有管理本行政區域內各項事務的廣泛的行政權力，同時《立法法》賦予省級人民政府以規章的制定權，而根據《基本法》，澳門實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。因此，可以肯定地說，廣東和澳門雙方擁有就《框架協議》下的事項開展合作的權力，而且，《框架協議》很多條款為簽約方規定了具體權利義務，這些具體權利義務由於簽約雙方自身所擁有的行政權力而具有了法律效力，這樣，《框架協議》就成為一份法律文件，而非單純政治性的聯合聲明。

接下來，我們將通過對《框架協議》具體內容(尤

* 中國政法大學國際法博士

其是制定的根據)進行分析來看看它是一份甚麼樣的法律文件，從而最終確定它的法律性質。《框架協議》開宗明義地宣佈“為落實《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》、《橫琴總體發展規劃》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其補充協議”¹，這就告訴我們，《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(以下簡稱爲“《規劃綱要》”)、《橫琴總體發展規劃》(以下簡稱“《總體規劃》”)和《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)及其補充協議(以下簡稱爲“澳門CEPA”)即爲《框架協議》制定的根據。《規劃綱要》和《總體規劃》是純粹的國內法律文件，決定了《框架協議》在國內法上的性質和地位，澳門CEPA是一份具有“國際”屬性的法律文件，對於判斷《框架協議》的“國際”法律屬性具有重要意義，本文首先對《規劃綱要》和《總體規劃》的法律性質進行分析，而把對澳門CEPA的考察放在下一部分進行。

在中國，廣義的法律包括法律(狹義)、行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例，以及國務院部門規章和地方政府規章。² 國務院有權制定行政法規，國家發改委作爲國務院部委有權制定部門規章。³ 《規劃綱要》和《總體規劃》都是經國務院同意後，並以國家發改委的名義發佈的國家級區域性發展規劃，但是，這並不是說《規劃綱要》或者《橫琴總體規劃》就是一項行政法規或者部門規章。判斷一項法律性文件的性質不僅要看它的制定或者發佈機構，而且要看該法律性文件制定和頒佈的程序。根據中國《立法法》的規定，行政法規由國務院組織起草，國務院有關部門認爲需要制定行政法規的，應當向國務院報請立項。行政法規在起草過程中，應當廣泛聽取意見，起草工作完成後，起草單位應當將草案及其說明、各方面對草案主要問題的不同意見和其他有關資料送國務院法制機構進行審查。國務院法制機構應當向國務院提出審查報告和草案修改稿，審查報告應當對草案主要問題作出說明，最後依照《國務院組織法》規定的有關程序作出決定，並由總理簽署國務院令公佈。⁴ 對於規章的制定程序，根據中國《立法法》的相關規定，國務院部門規章的制定程序，參照有關行政法規的規定，由國務院規定，並且要求部門規章應當經部務會議或者委員會會議決定，並由部門首長簽署命令予以公佈。根據這項規定，國務院頒佈了《規章制定程序條例》，要求制定出台一項規章應當適用該《條例》所規定的立項、起草、審查、決定、公佈等程序。⁵

《規劃綱要》出台的程序是首先國家發改委向國務院報送《關於報送珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)的請示》(發改地區[2008]3577號)，2008年12月17日，國務院常務會議審議並原則通過了《規劃綱要》，接着，國務院作出《國務院關於珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)的批覆》(國函[2008]129號)，同意了國家發改委的請示事項，隨後，國家發改委根據國務院的上述批覆精神作出了《國家發改委關於印發珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)的通知》(發改地區[2009]29號)，正式頒佈實施《規劃綱要》。《總體規劃》的出台程序與《規劃綱要》基本相同，首先國家發改委向國務院報送《關於報送橫琴總體發展規劃(送審稿)的請示》(發改地區[2009]1953號)，2009年6月24日，國務院常務會議審議並原則通過了《總體規劃》，接着，國務院作出《國務院關於橫琴總體發展規劃的批覆》(國函[2009]95號)，同意了國家發改委的請示事項，隨後，國家發改委根據國務院的上述批覆精神作出了《國家發改委關於印發橫琴總體發展規劃的通知》(發改地區[2009]2299號)，正式頒佈實施《總體規劃》。

因此，《規劃綱要》和《總體規劃》雖然是經國務院同意，並由國家發改委發佈，但是，它們未經過制定行政法規或者規章所必需的程序，所以它們並不是行政法規或者部門規章。然而，這並不能排除《規劃綱要》和《總體規劃》的法律屬性。根據中國行政法理論，《規劃綱要》和《總體規劃》屬於行政規劃。所謂行政規劃，也稱行政計劃，是指行政主體在實施公共事業及其他活動之前，首先綜合地提示有關行政目標，事前制定出規劃藍圖，以作爲具體的行政目標，並進一步制定爲實現該綜合性目標所必需的各項政策性大綱的活動。⁶ 中國行政法學家楊建順認爲，行政規劃與行政立法及準立法有共同的一面，即作爲統一行政上的各項政策並付諸實施的基本標準而發揮作用。行政規劃和行政立法的不同之處在於，行政立法是一般性建設命題(條件大綱)式的規定，即具備了甚麼樣的要件便採取甚麼樣的行爲，而行政規劃是設定具體行政行爲目標(目標大綱)的活動，它必須以具體的現實情況爲基礎，並且對現狀要有正確認識，考慮到可以動員、利用的行政及財政上的能力，描繪出於一定目標年限經過努力可以達到的具體目標。行政規劃的策劃或者決策，與其說是法的行爲，倒不如說是具有強烈政策性的行爲。⁷

從《規劃綱要》和《總體規劃》的具體內容可以

很容易地辨認它們所具有的行政規劃的特徵。《規劃綱要》前言中指出：“……從國家戰略全局和長遠發展出發，為促進珠江三角洲地區增創新優勢，……進一步發揮對全國的輻射帶動作用和先行示範作用，特制定珠江三角洲地區改革發展規劃綱要。本規劃綱要的規劃範圍是，以廣東省的廣州、深圳、珠海、佛山、江門、東莞、中山、惠州和肇慶市為主體，輻射泛珠江三角洲區域，並將與港澳緊密合作的相關內容納入規劃。……本規劃綱要是指導珠江三角洲地區當前和今後一個時期改革發展的行動綱領和編制相關專項規劃的依據。”⁸ 可以看出，《規劃綱要》是在今後一定時期內(2008-2020年)指導珠三角地區改革發展的重要文件，並且包括了與港澳密切合作的內容。《總體規劃》開篇在介紹了橫琴的基本情況後，緊接着指出“充分發揮橫琴毗鄰港澳的區位優勢，抓住《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020)》賦予珠三角‘科學發展、先行先試’的重大機遇，推進與港澳緊密合作發展，對於促進珠江口西岸地區經濟發展形成新的增長極，促進澳門經濟適度多元發展和港澳地區長期繁榮穩定都具有重要的戰略意義。為加快橫琴開發建設，發揮帶動珠三角、服務港澳、率先發展的作用，特制定本規劃。……”⁹

肯定《規劃綱要》和《總體規劃》作為行政規劃所具有的政策性因素，並非否認它的法律特徵。行政規劃先於其他行政行為和事實行為，其他行政行為有時作為實現計劃的手段來定位，法律有時也作為實現計劃的手段來使用的，行政規劃可以直接具有外部法律效果。¹⁰ 因此，《框架協議》作為廣東省和澳門特別行政區為具體落實《規劃綱要》和《總體規劃》而簽署的契約性文件，在法律性質上屬於行政規劃的具體落實措施，對於簽約雙方具有法律拘束力。

(二)《框架協議》的“國際法”性質

澳門所具有的“一國兩制”下高度自治的憲法地位，使得《框架協議》不同於普通的內地兩個地方行政區域單位之間的合作協議。而且，正如我們在上文中提到過的那樣，《框架協議》的目的之一是為了落實澳門 CEPA，這也為《框架協議》賦予了某種“國際”屬性。CEPA(Closer Economic Partnership Arrangement)是《關於建立更緊密經貿關係的安排》的英文簡稱，包括中央政府與香港特區政府簽署的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》、中央政府與澳門特區政府簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，也就是人們平時所說的香

港 CEPA 和澳門 CEPA。本文所要研究的是澳門 CEPA，但是由於兩份 CEPA 的基本原則和制度是相同或者相似的，學者關於香港 CEPA 的大部分論斷和觀點也適用於澳門 CEPA，而且對於澳門 CEPA 的研究遠遠少於香港 CEPA，因此，研究澳門 CEPA 不可避免地要借助香港 CEPA 的研究成果。

對於CEPA的法律性質，一直以來都存在爭議，主流觀點認為在國際法上，CEPA協議是中國統一主權之下，兩個單獨關稅區之間訂立的經濟貿易合作協定，它雖然具有國際法上的拘束力，但是不屬於國際條約。¹¹ 兩份CEPA第2條“原則”都規定應當符合世界貿易組織的規則，這充分表明CEPA是一份WTO框架內的合作協議。根據《建立WTO協定》的規定，WTO成員可以是主權國家，也可以是作為國際組織的歐共體，以及獨立的對外商業關係地區(單獨關稅區)，如中國香港、澳門和台北，WTO各協定中使用的“國家”一詞應理解為包括任何WTO單獨關稅區成員，中國目前在WTO中出現了“一國四席”的局面。所以，CEPA既是一個主權國家內部兩個地方單位之間合作協議，又是兩個WTO成員方之間的合作協議。中國著名國際經濟法學者曾華群注意到，CEPA名稱的選擇經歷了謹慎的演變過程，最終避免使用“自由貿易區”(Free Trade Areas, FTAs)和“協定”(Agreement)的概念。¹² 這充分表明中國一方面大力促進內地與澳門之間在WTO框架內開展經貿合作，另一方面又力圖彰顯內地和澳門同屬於一個主權國家。

事實上，無論CEPA採用甚麼樣的名字，它實質上都是一份符合WTO區域經濟一體化例外原則的貿易自由化協定，CEPA第一條“目標”充分表明了這一點。該條規定要逐步減少或取消雙方之間實質上所有貨物貿易的關稅和非關稅壁壘，逐步實現服務貿易自由化，減少或取消雙方之間實質上所有歧視性措施，促進貿易投資便利化。事實上，兩份CEPA都按照WTO的有關規定，向WTO作了通報。所以，澳門CEPA很明顯是一份應當受到國際法(尤其是WTO法)支配的法律文件。應當指出的是，承認CEPA的國際法屬性並不會損害中國的國家主權統一。李浩培把條約定義為：“條約是至少兩個國際法主體意在原則上按照國際法產生、改變或廢止相互間權利義務的意思表示的一致。”¹³ 在他看來，條約的主體包括主權國家、非完全主權國家、國際組織和其他國際法主體，也就是說，並非只有主權國家才擁有締約資格，或者說，承認一項法律文件屬於國際條約或者協定，並不

意味着承認締約方是主權國家。

《基本法》第112條規定：“澳門特別行政區為單獨的關稅地區。澳門特別行政區可以‘中國澳門’的名義參加《關稅和貿易總協定》、關於國際紡織品貿易安排等有關國際組織和國際貿易協定，包括優惠貿易安排。澳門特別行政區取得的和以前取得仍繼續有效的出口配額、關稅優惠和其他類似安排，全由澳門特別行政區享有。”第136條規定：“澳門特別行政區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等適當領域以‘中國澳門’的名義，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。”這些規定是澳門實現“一國兩制”和高度自治的重要保證，也是中國根據《中葡聯合聲明》所承擔的條約義務。因此，澳門在經貿領域的締約權來自中國簽署的國際條約和中國的憲法性法律，是與中國的憲法和主權統一高度一致的，承認澳門在特定領域的締約權不會損害中國的國家主權。

而且，根據法律解釋和條約解釋的基本原則，應當首先根據詞語所具有的通常意義進行解釋，從《基本法》和《中葡聯合聲明》的具體用語來看，都是規定澳門特別行政區可在適當領域以中國澳門的名義，單獨地同“世界各國”簽訂和履行協議，“世界各國”的通常意義應當包括“中華人民共和國”，至少我們無法看出這裏的“世界各國”有排除“中華人民共和國”的意圖，也無法看出澳門與中國內地簽署協定存在法律上的障礙。為了維護中國的主權統一，我們可以避免對某些合作文件使用“國際”或者“協定”的字樣，但是無法否認它們應當受到國際法支配，從而具有一定的“國際法”屬性。可以肯定，澳門CEPA首先是一份符合WTO規則的，內地與澳門形成自由貿易區所必需的臨時協定。¹⁴

因此，澳門CEPA締約方是兩個WTO的成員方，一個是擁有完全主權的國家，另一個擁有部分締約權和對外貿易管理權的一國內部的地方行政區域單位，並且澳門CEPA受到國際法(WTO法)的規範和調整，因此，它的“國際性”是毋庸置疑的，而《框架協議》作為具體落實澳門CEPA的法律文件，在涉及到澳門CEPA的具體事項上，也應當遵守WTO規則，從而《框架協議》也就是成為了一項具有“國際”屬性的法律文件，這個結論與其說是強調它的“國際性”，不如說是強調它可能會受到“國際法”的支配。

二、《粵澳合作框架協議》的法律效力

《框架協議》是廣東省和澳門特別行政區落實《規劃綱要》、《總體規劃》和澳門CEPA的具體措施，它的法律效力首先源於上述三份文件，同時它又是廣東省政府和澳門特別行政區政府簽署的合作協議，它的效力也受到廣東省政府和澳門特別行政區政府的行政權限的影響。

(一)《框架協議》的地域效力和時間效力

行政規劃是一種具有法律意義的外部行政活動，它是為了實現特定行政目標而規定在特定區域和特定時間內按計劃、分步驟實施一系列行政活動，這些行政活動可能是行政立法，也可能是其他類型的行政行為，所以行政規劃具有明顯的空間性和時間性。

《框架協議》中並未明確指出地域適用範圍，但是從它的標題中就可以看出，這份合作協議的適用範圍包括廣東省和澳門特別行政區。《框架協議》作為具體落實《規劃綱要》、《總體規劃》和澳門CEPA的合作文件，它的地域效力必然受到它們的影響。

《規劃綱要》和《總體規劃》都明確規定了自身的適用範圍。《規劃綱要》規定：“本規劃綱要的規劃範圍是，以廣東省的廣州、深圳、珠海、佛山、江門、東莞、中山、惠州和肇慶市為主體，輻射泛珠江三角洲區域，並將與港澳緊密合作的相關內容納入規劃。”《總體規劃》將適用範圍明確限定為橫琴島，澳門CEPA的適用範圍則包括了整個內地和澳門特別行政區，這樣綜合起來《框架協議》的大部分合作事項集中在珠江三角洲地區，最為集中的地域是橫琴島。《框架協議》有單獨一章(第二章)對合作開發橫琴作出了規定，包括“共同參與”、“分線管理”、“重點園區”和“配套政策”等4個條文。

《規劃綱要》和《總體規劃》的生效時間都是從頒佈之日到2020年。澳門CEPA是從正式簽署之日生效，並未規定終止時間，它的調整事項也決定了並不需要這樣一個終止時間，但是由於它最終將會導致“內地—澳門”自由貿易區的建立，所以它應當是一項臨時性協定。《框架協議》自雙方正式簽署之日生效，雖然並沒有規定終止時間，但是由於受到《規劃綱要》和《總體規劃》的影響，它的絕大部分內容也是應當在2020年之前完成。

(二)《框架協議》在國內法中的層級效力

根據中國《憲法》、《立法法》和相關司法解釋，

中國法律存在着效力層級。最重要的原則是上位法優於下位法，也就是說憲法高於法律，法律高於行政法規，行政法規高於地方性法規，地方性法規高於同級和下級政府規章，上級政府制定的規章高於下級政府制定的規章。部門規章之間、部門規章與地方政府規章之間具有同等效力，在各自的權限範圍內施行。行政規劃雖然不屬於行政立法的一種，但是行政規劃一旦作出即會產生法律效力，不能任意變更和違反。

行政規劃可以分為資訊性計劃、影響性計劃和命令性計劃。諮詢性計劃也稱建議性計劃，實際上是行政機關向外發佈消息、判斷、預測等，僅供相對人參考，或者向後者表達一種建議和行政機關的意向。這種計劃在性質上屬於行政事實行為，也可以表現為行政指導行為，對於相對人以及行政機關都沒有拘束力。影響性計劃是在資訊性計劃基礎上進一步細化，明確計劃內容，進而具有影響或誘導相對人採取符合行政計劃內容的行動的效果。影響性計劃仍然不具有拘束力，在性質上屬於行政事實行為，或者是公法上的承諾，對行政機關具有一定的約束力。命令性計劃也稱強制性計劃、拘束性計劃，至少具有以下兩個特徵之一(也可能兼而有之)：一是計劃已經形成法律或者規範性文件，具有規範性與強制性。二是計劃已經編列預算並經權力機關通過，在財政上已獲保障。¹⁵

《規劃綱要》和《總體規劃》是經國務院同意後由國家發改委發佈的國家級規劃，它們本身屬於哪一類規劃並不是完全清楚的，不過應當可以認為它介於影響性計劃和命令性計劃之間，這是因為，一方面，它們對於有關地方政府和國務院部門具有明顯的約束力，比如國務院在批覆中明確提到了廣東省政府和國務院有關部門應當認真落實《規劃綱要》提出的各項任務；另一方面，它們尚未形成法律或者規範性文件，我們在上文中從法律和規章的制定程序的角度分析了這一點。

行政規劃是一個動態的、演進的過程，從時間和空間的順序上看，有着從政策和規劃到調動綜合性手段逐步實現計劃目標的過程，從法律效果上看，有着從一般政策性宣示到逐步獲得一定拘束力的發展過程。¹⁶《規劃綱要》出台後，廣東省出台了一系列政策措施來具體落實《規劃綱要》，主要有《廣東省委、廣東省人民政府關於貫徹實施〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)〉的決定》、《中共廣東省委辦公廳廣東省人民政府辦公廳關於印發〈實施〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)〉實現“四年大發展”工作方案〉的通知》等等。2011年7

月廣東省人大常委會通過了《廣東省實施珠江三角洲地區改革發展規劃綱要保障條例》，這樣，《規劃綱要》的實施獲得了地方性法規的保障，它已經成爲一項具有法律拘束力的命令性計劃。《總體規劃》出台後，作爲橫琴開發主體的珠海市於2011年11月出台了《珠海經濟特區橫琴新區條例》，使得《總體規劃》同樣獲得了地方性法規的保障，《總體規劃》也成爲了一項強制性規劃。

在《規劃綱要》和《總體規劃》成爲強制性規劃之後，它們對有關行政機關和行政相對人都具有了法律上的約束力，在與其他地方性法規或者政府規章發生衝突的時候，它們應當分別具有省級和地市級地方性法規的層級效力。廣東省或珠海市有關行政機關在制定地方性法規和政府規章，以及實施其他行政行為的時候，應當遵守《規劃綱要》和《總體規劃》的相關內容。這樣，對於作爲具體落實《規劃綱要》和《總體規劃》的《框架協議》，作爲簽約一方的廣東省政府及其各部門，以及廣東省內地方各級行政機關負有認真執行和落實的法律義務，並且要遵守《框架協議》的有關規定，違反《框架協議》可能會違反作爲其制定依據的《規劃綱要》和《總體規劃》，從而承擔行政法律責任。

三、建議國家立法對地方政府之間簽訂合作協定作出規定

根據依法行政原則中的法律保留原則，只有在法律明確授權的情況下，才可以實施某種行政行為，法律保留原則之於行政法，如同罪刑法定原則之於刑法。¹⁷由於中國《憲法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》和《立法法》中並未對地方各級人民政府之間簽訂合作協定權力作出規定，使得對於《框架協議》的法律效力存在疑問，本文在上文中對它的性質和效力進行分析和考察的時候，也不得不借助它的依據性和上位性文件。內地與香港、澳門、台灣簽署的《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》、《海峽兩岸經濟合作框架協議》，由於簽約方都是WTO的成員方，必須遵守WTO規則，還算勉強“有章可循”，而中國內地省份之間，以及內地省份與港澳台之間簽署的越來越多合作協定還處於“無法可依”的狀態，這種不穩定性不利於推定區域合作和協調發展。

事實上，中國可以借鑒《美國憲法》中的“協定條款”。《美國憲法》第1條第10款規定：“任何一州，未經國會同意……不得與他州或外國締結協定或聯盟。”很多人誤認為：與其說授予各州簽訂州際協定的權力，還不如說，沒有美國國會的同意，各州無權簽訂任何協定。實際上，美國聯邦法院的判決已經改變了這種觀點，只有特定類型的州際協定才需要國會的同意。1962年，美國聯邦上訴法院作出裁決，除非得到國會的批准，政治性的州際協定不能生效，但是不涉及政治的州際協定不必得到國會的同意。1978年，在一個涉及對跨州公司聯合徵稅的州際協定的案件中，美國聯邦最高法院認為，如果一個州際協定沒有通過侵佔聯邦政府權力的方式來擴大成員州的權力的話，並不需要國會的同意。即使有這個規則，是否需要國會的同意依然是有爭議的。因此，很多州採取了保守的方法，如果州際協定涉及聯邦政府的關注焦點或敏感的領域，比如交通、空氣和水污染或者原子能等，它們都事先請求國會的同意。但是，有一點是肯定的，國會的批准權是絕對的，它有權決定州際協定是否涉及政治，也有權決定甚麼時候以及如何准予同意。¹⁸

聯邦最高法院在判決中確定了州際協定在聯邦國會和各成員州及其公民面前所具有的法律效力。在1855年的“賓夕法尼亞州訴惠靈&貝爾蒙特橋樑公司”案中，聯邦最高法院認為，經國會批准的州際協定就成為合眾國(Union)的法律，任何一州都不能隨意破壞。關於州際協定對成員州及其公民的法律效力，逐步形成了以下普遍接受的規則：經國會批准的州際協定既是成員州的法律，也是它們之間的契約，其效力如同主權國家之間的條約，相關的州和公民都要嚴格遵守。具體來說，各州應該承認兩點：(一)州際協定高於與其條文相衝突的州法；(二)任何一方都

不能單方面放棄協定或拒不履行相關義務。公民也要承認兩點：(一)個人不是州際協定的主體，因此無權以自己的利益受到損害為由要求終止協定；(二)協定對成員州的所有公民都有約束力。¹⁹

中國立法可以借鑒美國關於州際協定的法律規則，對中國地方政府之間簽署的協定作出明確規定，包括各級地方人民政府簽訂合作協定的權限、必要時的批准程序、合作協定的法律地位等內容。具體而言，《憲法》可以明確授予縣級以上地方各級人民政府之間簽署合作協定的權利，並對地方各級政府簽約的權限作出原則性規定；《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》對地方各級政府的簽約權限和批准程序作出詳細規定，對於影響較大或者有其他法定原因的協定，應當根據具體情況，分別報經本屆人大全體會議或者其常委會、上級政府或者該上級政府的同級人大全體會議或者常委會批准；《立法法》應當對地方政府之間的合作協定的法律地位作出規定，根據協定的簽約方的級別或者其他因素，確定各種協定在中國法律體系中的效力等級。

綜上所述，本文認為由於澳門“一國兩制”，高度自治的憲法地位，以及內地和澳門同屬WTO成員方的現狀，《粵澳合作框架協議》同時具有國內和國際雙重法律屬性。它首先是一份為具體落實國內行政規劃而簽署的契約性文件，同時也可能受到國際法的支配。它具有相對確定的時間和空間效力範圍，在層級效力上，由於中國法律未對地方政府間合作協定作出規定，只能根據它的依據性或者上位性文件來確定，這樣就帶來了它的效力的模糊性和不穩定性。因此，本文建議中國法律應當對地方政府間的合作協定作出明確規定，從而使得地方各級政府的簽約權限、簽約的程序，以及協定的法律地位具有明確法律依據。

註釋：

- ¹ 《粵澳合作框架協議》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/gangao/2011-03/06/c_121154874.htm，2012年5月31日。
- ² 《中華人民共和國立法法》第2條。
- ³ 《中華人民共和國立法法》第56、71條。
- ⁴ 《中華人民共和國立法法》第57-61條。
- ⁵ 2001年11月16日中華人民共和國國務院令(第322號)公佈了《規章制定程序條例》，自2002年1月1日起施行。
- ⁶ 姜明安主編：《行政法學與行政訴訟法學》，北京：北京大學出版社，2007年，第296頁。
- ⁷ 同上註，第296-297頁。

- ⁸ 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020)》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/local/2009-04/16/content_11194566.htm，2012年5月31日。
- ⁹ 《橫琴總體發展規劃》，載於珠海市政府網站：http://www.zhuhai.gov.cn/tzzh/tzzc/201009/t20100901_141420.html，2012年5月31日。
- ¹⁰ 鹽野宏：《行政法總論》，楊建順譯，北京：北京大學出版社，2008年，第143頁。
- ¹¹ 曾華群：《論內地與香港 CEPA 之性質》，載於《廈門大學學報》(哲學社會科學版)，2004年第6期；韋經建、王小林：《論 CEPA 的性質、效力及其爭議解決模式》，載於《當代法學》，2004年第5期；杜玉瓊：《論 CEPA 的法律性質》，載於《四川大學學報》(哲學社會科學版)，2006年第1期。
- ¹² 曾華群：《論內地與香港 CEPA 之性質》，載於《廈門大學學報》(哲學社會科學版)，2004年第6期。
- ¹³ 李浩培：《條約法概論》，北京：法律出版社，2003年，第3頁。
- ¹⁴ GATT 第24條、GATS 第5條和《關於 GATT 第24條的諒解》。
- ¹⁵ 余凌雲：《行政法講義》，北京：清華大學出版社，2010年，第247-249頁。
- ¹⁶ 同上註，第247頁。
- ¹⁷ 同上註，第73頁。
- ¹⁸ 何淵：《美國區域法制協調》，載於《環球法律評論》，2009年第6期，第88-89頁，及註釋4。
- ¹⁹ 楊成良：《美國國際協定的法律變遷》，載於《山東師範大學學報》(人文社會科學版)，2005年第5期，第96-98頁。