

# 略論特別行政區和特別行政區制度

王 禹\*

## 一、特別行政區的概念

特別行政區的概念，可以理解為兩種含義：第一個含義是泛指，是指特別行政區域或特殊行政區域的意思。這種泛指意義上的特別行政區域，與普通行政區域或一般行政區域相對應。普通行政區域或一般行政區域，是指國家針對全國情況普遍設立的行政區劃，如中國自元代以來就設置的省這一級行政區劃，即屬於普通行政區域。特別行政區域，是指國家針對某些特殊地方設置的行政區劃，如中國設立的民族區域自治區和後來設置的特別行政區。

這兩種行政區域的區別在於，一般行政區域或普通行政區域是國家行政區劃體系中的主體，而特殊行政區域或特別行政區域則是例外。這個例外的行政區域在通常情況下比普通行政區域擁有更多的權力，其自主性更強。<sup>1</sup>

特別行政區的另一個涵義是指一種特定名稱的特別行政區域。泛指意義上的特別行政區，正如中國當前的行政區劃，既可以稱為民族區域自治區，也可以稱為特別行政區。不同名稱的特別行政區域，反映出其性質和特點亦不同：民族區域自治是為了解決民族問題而設置的，而特別行政區是為了解決歷史上遺留下來的國家統一問題而設置的。<sup>2</sup>

值得指出的是，中國還存在着另一個特別行政區，那就是四川省汶川臥龍特別行政區。該特別行政區位於四川省阿壩藏族羌族自治州汶川縣西南部。原稱“四川省汶川縣臥龍特別行政區”，於 1983 年 3 月經國務院批准成立，同年 7 月改名“四川省汶川臥龍特別行政區”，隸屬於四川省人民政府，由四川省林業廳代管。四川省汶川臥龍特別行政區的轄區與四川臥龍國家級自然保護區完全重合，並與國家林業局臥龍自然保護區管理局合署辦公。<sup>3</sup>

該特別行政區在區劃上屬於阿壩州汶川縣，由臥龍鎮和耿達鄉組成。管理上則由四川省林業廳負責，但其承擔的卻又不只是林業或大熊貓保護工作，更要負責當地兩個鄉鎮的經濟、社會發展任務，因此不少的管理工作是由其他省級機構來指揮。該特別行政區在某些功能上仍要受汶川縣、阿壩州管理，比如特區建有法庭、檢察科，都是汶川縣法院、檢察院的派出機構，但是阿壩州及汶川縣編制經濟社會規劃不再列入汶川臥龍特別行政區。<sup>4</sup>

《中國憲法》第 31 條規定，“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區實行內的制度由全國人民代表大會以法律規定。”四川省汶川臥龍特別行政區不屬於憲法第 31 條所指的特別行政區。考慮到香港特別行政區和澳門特別行政區建立以來，其實行的“一國兩制”、高度自治與“港人治港”、“澳人治澳”取得了舉世矚目的成就。特別行政區作為中國實行“一國兩制”的特定行政單位已經深入人心而且具有憲法依據，建議四川省汶川臥龍特別行政區的名稱改為其他，如特別區域，或特殊區域，或特別鄉鎮等。中國在香港和澳門設置的特別行政區，是與鄧小平提出的“一國兩制”構想分不開的。這兩個特別行政區具有以下幾個明顯特點：①“一國兩制”；②高度自治；③“港人治港”、“澳人治澳”。

至於香港特別行政區與澳門特別行政區的法律地位，已由《香港基本法》和《澳門基本法》的條文明確訂明。這些條文包括：①自古以來就是中國的領土（《香港基本法》序言第一段和《澳門基本法》序言第一段）；②是中華人民共和國不可分離的部分（《香港基本法》第 1 條和《澳門基本法》第 1 條）；③是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（《香港基本法》第 12 條和《澳門基本法》第 12 條）。

\* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

根據這些條文，特別行政區的法律地位，可以從以下幾個方面加以理解：

首先，從歷史上看，香港和澳門就屬於中國的領土。中國自秦漢以來就建立起大一統的中央集權國家，這就是中國現行憲法建立單一制國家結構形式的歷史淵源。這種單一制國家的國家結構形式，正是確定香港特別行政區和澳門特別行政區法律地位的根本前提。就是在這個前提下，《香港基本法》和《澳門基本法》就規定香港特別行政區與澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分，香港與澳門在其回歸後，就不能稱為聯邦制下的“邦”、“州”或“加盟共和國”，而只能按照中國原有的行政區域劃分原則進行設置和編排。

第二，既然是單一制的國家結構形式，香港與澳門是中央管治下的地方，那麼，香港和澳門是哪一級的地方行政區域呢？《香港基本法》和《澳門基本法》作了回答，直轄於中央人民政府。這就說明香港和澳門特別行政區的法律地位相當於省一級的行政區劃，是中國的第一級地方行政區域，亦是中國的國家結構單位。<sup>5</sup>

第三，特別行政區是一個特別的地方行政區域，其特別之處在於實行“一國兩制”、高度自治和“港人治港”、“澳人治澳”。香港特別行政區與澳門特別行政區，不實行內地的社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，有權發行自己的貨幣，財政獨立，可以使用自己的區旗和區徽，並有一定的對外事務權，可以以“中國香港”或“中國澳門”的名義參加國際社會。其高度自治權則來源於全國人民代表大會的授權（《香港基本法》第2條和《澳門基本法》第2條），中央有關機構，如全國人大、全國人大常委會和國務院，可以繼續授予特別行政區以其他權力（《香港基本法》第21條和《澳門基本法》第21條）。

因此，特別行政區是中華人民共和國不可分離的組成部分，是地方一級行政區域；直轄於中央人民政府。中央人民政府與特別行政區的關係是在單一制國家結構形式內中央與地方之間的關係，特別行政區享有高度自治權，其權力來自中央的授權，但它不享有國家主權，沒有外交和國防方面的權力，也不是一個獨立或半獨立的政治實體，其法律地位相當於省、自治區和直轄市。

## 二、特別行政區的區域範圍

《香港基本法》和《澳門基本法》已經明確指出，香港特別行政區和澳門特別行政區是中國的一個地方行政區域。所謂行政區域，是指單一制國家為了便於統一管理，根據政治、經濟、民族狀況及地理歷史條件對全國領土進行劃分並設立相應國家機關的區域。行政區域的劃分是國家管治制度裏的重要組成部分。

《中國憲法》第30條規定：中華人民共和國的行政區域劃分如下：（一）全國分為省、自治區、直轄市；（二）省、自治區分為自治州、縣、自治縣、市；（三）縣、自治縣分為鄉、民族鄉、鎮。直轄市和較大的市分為區、縣。自治州分為縣、自治縣、市。《中國憲法》第31條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”

根據1982年憲法的以上規定，中國的行政區域基本上分為三級：省級、縣級和鄉級，有的地方劃分為四級。其後，隨着中國改革開放的推進及經濟建設發展的需要，中國的行政區域體系逐漸變為四級：省級、地級、縣級和鄉級。《中國憲法》第62條規定全國人大批准省、自治區和直轄市的建置，決定特別行政區的設立及其制度。這就是說，省級行政區域的建立和設置，是由全國人大決定的。特別行政區由全國人大設立，是與憲法確立的整個區域劃分制度是一致的。

就是在這樣一種憲法體制下，1990年2月14日，全國人大通過了《關於設立香港特別行政區的決定》，1993年3月31日全國人大通過了《關於設立澳門特別行政區的決定》。全國人大這兩個決定，其內容如下：①自1997年7月1日起設立香港特別行政區。香港特別行政區的區域包括香港島、九龍半島以及所轄的島嶼和附近海域。香港特別行政區行政區域圖由國務院另行公佈。②自1999年12月20日設立澳門特別行政區。澳門特別行政區的區域包括澳門半島、氹仔島和路環島。澳門特別行政區的行政區域圖由國務院另行公佈。根據國務院另行公佈的香港特別行政區的行政區域圖，其區域界綫由陸地部分和海上部分組成，其中陸地部分由以下三段組成：沙頭角鎮段、沙頭角鎮至伯公坳段、伯公坳至深圳河入海段，深圳河治理後，以新河中心綫作為區域界綫，其中海上部分由以下三段組成：深圳灣海域段、南面海域段和大鵬灣海域段。<sup>6</sup>而國務院對澳門特別行政區

行政區域圖的界綫文字表述為：澳門特別行政區北部與廣東省珠海市的拱北陸路相連。關閘拱門以南由澳門特別行政區管轄。關閘拱門以北至珠海邊防檢查站原旗樓之間的地段維持原有管理辦法不變。澳門特別行政區維持澳門原有的習慣水域管理範圍不變。國務院還發出通知，規定香港特別行政區簡稱“港”，澳門特別行政區簡稱“澳”，它們在全國行政區劃序列中，澳門特別行政區列香港特別行政區之後、台灣省之前。<sup>7</sup>

這些都說明，特別行政區的設置是在中國整個國家管理體制下進行的。中國設置行政區域的原則，有諸多因素，其中一個原則就是依據歷史狀況和歷史條件。<sup>8</sup> 這在兩個基本法、全國人大和國務院的有關決定裏都有充分的體現。《香港基本法》和《澳門基本法》的序言亦指出，考慮到香港和澳門的“歷史和現實情況”，而設立特別行政區。

第一，《香港基本法》序言規定香港自古以來就是中國的領土，而《澳門基本法》序言則表示為澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環，自古以來就是中國的領土。

《香港基本法》的區域範圍表述不同於澳門。這是因為《香港基本法》在起草過程中，對香港特別行政區是否繼續沿用原來的“新界”地名有關討論。香港地區原來由香港島和九龍半島組成，但是在 1898 年《中英展拓香港界址專條》簽訂以來，英國把其“租借”的深圳河以南的整個九龍半島及附近島嶼，稱為“新界”，以與英國按照 1860 年《北京條約》割讓而佔領的“舊界”相區別。“新界”意味着新佔領的領土，帶有殖民色彩，因此，香港基本法起草委員會認為，不宜繼續沿用一個有殖民主義色彩的地名，來界定香港特別行政區的區域範圍，因此，《香港基本法》序言沒有規定香港特別行政區的區域範圍，起草委員會建議由國務院在適當時候另行公佈特別行政區的行政區域。<sup>9</sup> 《香港基本法》第 40 條規定保護“新界”原居民的合法傳統權益，就在新界上加了引號。<sup>10</sup>

第二，1991 年 2 月 14 日全國人大通過的決定明確指出，香港特別行政區的區域範圍保護附近海域，而《澳門基本法》和 1993 年 3 月 30 日全國人大的決定都明確指出，澳門特別行政區的區域範圍只有組成澳門的三個島嶼：澳門半島、氹仔島和路環。

這是因為英國根據三個不平等條約佔領香港地區時，其所佔範圍就已包括了香港地區的附近海域。《中英展拓香港界址專條》規定九龍半島“舊界”以

外的其餘部分，即從深圳灣到大鵬灣的九龍半島地面，連同這兩個海灣的海面以及其中的兩百多個島嶼，都“租借”給英國。<sup>11</sup> 因此，英國佔領下的香港，本身就包括了附近的海域。

葡萄牙佔領澳門後，1887 年《中葡和好通商條約》裏曾指出，“前在大西洋國京都里斯波阿所訂預立節略內，大西洋國永居、管理澳門之第二款，大清國仍允無異。惟現經商定，俟兩國派員妥為會訂界址，再行特立專約。其未經定界以前，一切事宜俱照依現時情形勿動，彼此均不得有增減、改變之事”。其後，中葡兩國舉行過幾次勘界談判，但最終沒有達成任何協定。這就是，澳門與中國內地的分界綫從未正式劃定，澳門地區的範圍只能以葡萄牙實際佔領的地方為準，澳門地區附近的海域，包括半島與離島之間的海面，亦應由中國政府管轄。葡萄牙 1976 年制定的《澳門組織章程》亦明確指出了這一點：“澳門地區包括天主聖名之城的澳門及氹仔、路環兩島。”<sup>12</sup>

不過，澳門回歸前，考慮到管理的方便，有利於雙方管理澳門附近海域的治安和交通事務，澳葡政府與內地政府大致劃定了一條習慣控制綫。<sup>13</sup> 國務院在其公佈的澳門特別行政區行政區域圖裏確認了這一點：“澳門特別行政區維持澳門原有的習慣水域管理範圍不變。”

### 三、中國歷史上的特別行政區劃制度

恩格斯認為，按地域劃分行政區劃，而不依氏族劃分部落，這是國家產生的重要標誌。<sup>14</sup> 行政區劃是國家為了管治的方便，而對國家領土進行的行政劃分。這種劃分必須顧及政治、經濟、文化、民族、地理、人口、國防和歷史傳統等諸多因素。因此，在許多國家，行政區劃從來都不是整齊劃一的，而總是需要在某些特定地方設立特別行政區劃制度。

中國設置特別行政區劃制度有悠久的歷史。早在秦朝一統天下，在全國推行郡縣制的同時，在邊遠少數民族聚居地區實施“道”、“屬國”的地方政治制度建制。秦朝設立的郡縣制是與商周時期的諸侯分封制相對立的，是指在全國建郡，作為地方一級政區，郡下設縣，作為地方二級政區，郡守與縣令一律由皇帝統一直任，不能世襲。這是一般或普通的行政區域制度，構成了當時國家地方政治制度的骨幹，也就成為幾千年來中國政治體制的一個基本格局，並一直延續到今天。

不過，在這個一般行政區劃制度以外，秦朝還設立了特別行政區劃制度。一種是在邊遠少數聚居地區設立“道”，作為與縣並列的地方政區，“道”的長官不是由中央王朝直接任命流官擔任，而是由中央王朝確認邊遠少數民族原來的首領擔任，並可以世襲，即在該地域維持原有的部落領主血緣統治制度。<sup>15</sup>另一種是稱為屬邦(國)的地方政區建制。“屬邦”始於戰國時期。秦代屬邦包括邊遠少數民族舉族臣服秦朝的“臣邦”和邊遠少數民族內附秦朝的“屬邦”。<sup>16</sup>“屬國”的官員，由秦朝中央政權確認該少數民族的原有首領擔任，並可以世襲，其性質與“道”同。其不同有：一是這些內屬的少數民族在內屬之前是不屬於秦王朝的民族，二是道作為縣級政區，屬國有縣級的，亦有郡級的。<sup>17</sup>

漢承秦制，道與屬國的地方政制都有較大的發展。屬國的最高長官稱為都尉，不僅為武職，而且還兼理民事，都尉多為降附或內屬的邊遠少數民族的首領擔任，都尉之下，設立丞、侯、千人、主簿等職。南朝時，全國實行州郡縣制，在邊遠少數民族地區則實行左郡、左縣的地方政治制度建制。因當時稱邊地少數民族為“蠻左”(其服飾為左衽而得名)，為蠻左設立的郡縣則為“左郡”、“左縣”，後來又在之上出現“左州”。到了唐宋時期，唐朝在全國實施道、郡和縣制，宋朝在全國實施路、州和縣制，它們在邊遠少數民族聚居地區實施的特殊地方政治制度，稱為羈縻制度。所謂羈縻，指即如用牛鼻繩、馬籠頭束住牛馬一樣，用土官管住所屬土民。羈縻制度包括羈縻都督府、羈縻州和羈縻縣三級，習慣上統稱為羈縻州，又稱蕃州。

羈縻府州的轄境是限於少數民族部落的聚居地區，是原來部落的領地，其長官，包括都督、刺史和縣令，不是朝廷直接任命委派的，而是由各部落原來的首領擔任，朝廷頒發印信，部落首領保持其原有的稱號與權力，都督、刺史和縣令則是朝廷授予他們的一個稱號。羈縻州的內政事務完全自理，朝廷不予以干涉，其傳統的制度和法律一概保留不變。大多數的羈縻州只是名義上的版圖，其版籍並不向中央王朝申報，也不承擔一定的貢賦。少數羈縻州版籍上報戶部，也有少數羈縻州願納賦稅，不過比正州要輕，且沒有固定的定額。<sup>18</sup>

到了元明清時期，中國的特別行政區劃制度繼續發展。全國實行統一的行省、路(道)、府(州)和縣制，而在邊遠少數民族聚居地區在原來唐宋羈縻制度的基礎上，實施土司制度，清代還在遊牧的蒙古民族聚

居區實施盟旗制度。土司制度與羈縻制度大致相同，其長官由部落首領世襲擔任，內政自理，然而土司制的土官各有品級，納入國家官制系統，貢賦有明確規定，土官須定期入京朝覲，土司子弟補充入學習禮才能承襲。

然而，隨着土司制度的發展，這種特別行政區劃制度的弊病也越來越明顯，土司勢力坐大，對內殘暴統治屬民，對中央王朝叛服無常，土司之間也不斷發生糾紛和戰爭，因此，明清兩朝的統治者在條件成熟的地方取消土司世襲制度，“改土歸流”，設立與內地一樣的府、廳、州和縣，由中央王朝派遣有一定任期的流官進行管理。不過，直到清朝末年，仍然保留着一些特殊的地方行政區劃，並設置了統轄首都附近二十四州、縣的特別行政區：順天府。

這就是說，中國自古以來，“在朝廷勢力所及的範圍內，在主要制度大體一致的情況下，一些局部地區，尤其是一些少數民族地區，在具體管理制度上往往實行特殊的辦法。”<sup>19</sup>毛澤東詩曰：“百代都行秦政法。”<sup>20</sup>“秦政法”是指秦朝建立的政治法律制度，這裏不僅包括了秦朝建立的作為一般行政區劃的郡縣制，而且還應當理解為包括了秦朝建立的特別行政區劃制度。這種特別行政區劃制度，一直是與中央集權國家的建立和發展相伴隨，是中國歷朝歷代中央集權體制下的重要組成部分。

1911年辛亥革命推翻帝制後，北洋政府曾設置過以下特別區：熱河、察哈爾、綏遠、川邊，並將清代順天府改為京兆，其行政長官改為京兆尹。<sup>21</sup>1927年南京國民政府建立後，曾設立過威海衛行政區、延安特區、瓊崖等直轄於中央的特別行政區域。這裏值得一提的是以下幾個特別行政區，都是收回被外國佔領的領土後所設立的：

### (一) 東省特別區

東省特別區原為東清鐵路附屬地的區域，位於黑龍江、吉林兩省裏面。俄國通過1896年《中俄密約》和1898年《旅大租地條約》，取得在中國東北境內修築與經營鐵路的權利。中華民國成立後，北洋政府逐漸收回鐵路附屬地的管轄權。1920年3月中東鐵路工人大罷工後，中國軍隊解除鐵路沿綫俄軍武裝，接管路務。10月北京政府收回司法權，頒佈《東省特別區法院編制條例》，規定中東鐵路附屬地改稱東省特別區，10月，頒佈了《東省特別區警察編制大綱》，設立東省特別區警察總管理處，收回了中東鐵路界內的司法權和警察權。1921年2月，設置了東省特別區

市政管理局，宣佈接管哈爾濱及中東鐵路沿綫的市政權。12月8日，北京政府公佈了《東省特別區行政長官公署辦事條例大綱》，規定行政長官為特別區最高行政首長，所有區內軍警、外交、行政、司法各機關統歸管轄。1924年，區行政長官改由大總統任命。其職權為：處理區內行政事務，發佈單行章程，監督、獎懲、任免區內官吏，遇非常事變，得諮請鄰近軍隊長官，會同處理。<sup>22</sup> 1932年偽滿洲國成立後，日偽當局改稱北滿特別區。1935年3月23日，蘇聯將中東鐵路賣給日偽政權，北滿特別區遂即撤銷。

### （二）威海衛行政區

1898年(光緒二十四年)7月1日，清政府與英國簽訂了《訂租威海衛專條》，威海衛成為英國的租界，1900年，英國設威海衛行政長官署，屬英國殖民部。1930年10月，國民政府從英國政府手中收回威海衛軍港，定名為威海衛行政區，設威海衛管理公署直隸於行政院，相當於省級架構，准用直轄市法規，並規定在不抵觸中央法令範圍的前提下，准許制訂單行規則。<sup>23</sup> 管理公署設專員一人，政務由專員召集行政會議議決執行。<sup>24</sup> 1938年3月，日軍侵佔威海城區。其後，偽華北政務委員會將其改為縣級特別區，隸屬煙台。1942年12月，國民政府撤銷威海衛行政區管理公署。

### （三）台灣

清政府在1895年簽署的《馬關條約》裏，把台灣割讓給日本。抗日戰爭爆發後，中國政府宣佈廢除一切涉及中日關係的條約、協定和合同，《馬關條約》亦在廢除之列。<sup>25</sup> 1943年中、美和英三國發佈《開羅宣言》，明確指出，台灣必須歸還中華民國。1944年4月，重慶國民政府成立“台灣調查委員會”，並着手制定台灣接管計劃。當時對於如何接管台灣有兩派意見，一派建議完全與進駐其他“淪陷區”相同，設立“台灣省”。另一派則主張在台設立擁有軍警等特別公權力的“特別行政區”。蔣介石採納以陳儀為主任的台灣調查委員會的意見，設立台灣省行政長官公署，負責接收台灣，全部公署行政人員初定為2,000名。1945年8月29日，國民政府任命陳儀為“台灣省行政長官”，9月1日國民政府在重慶宣佈成立“台灣省行政長官公署”與“台灣警備總部”，陳儀兼任台灣警備司令。9月20日，國民政府補行發布《台灣省行政長官公署組織條例》。

1945年10月25日，中國戰區台灣省受降典禮在

台北舉行，台灣光復。同日，台灣省行政長官公署正式運作。1946年2月20日，行政長官公署對原台灣總督府完成全台各地的軍事交接。1947年2月28日，全台發生“二二八事件”。1947年3月22日，陳儀被撤去行政長官職務，5月16日，國民政府撤銷台灣省行政長官公署，正式成立台灣省政府。<sup>26</sup>

## 四、特別行政區制度在國家管理體制中的地位

中國自秦漢時期建立大一統的中央集權國家開始，對邊遠地區和少數民族地區，基於民族因素、社會經濟條件差異和國家統一因素，就實行着對特殊地方實行例外管理的制度傳統。這種特別行政區劃制度在中國源遠流長，構成了歷朝歷代中央集權體制的特色和重要組成部分。中國1949年以來就實行的民族區域自治就是這種制度的延續。香港回歸和澳門回歸後建立起來的特別行政區，也是這種制度的延續。

然而，特別行政區劃的出現不是必然的，而是在一定條件下出現的；這些條件包括：社會經濟條件、政治法律條件和歷史文化條件，等等。具體來說，大致包括以下幾點：①新添附的領土或因民族關係；②與國家普通行政區域存在一定的社會經濟差異；③原有的社會制度行之有效，沒有必要強行予以改變；④強有力的中央集權，或不能對中央集權構成威脅。<sup>27</sup>

這些條件同樣也適用於中國當前建立的香港與澳門兩個特別行政區。不過，香港特別行政區和澳門特別行政區還存在以下幾個不同點：

第一，歷史上中央王朝管轄的大部分地區的社會經濟發展水平相對邊遠和少數民族地方要高一些，而中國提出“一國兩制”的初期，香港和台灣的經濟繁榮與中國大陸的貧窮落差構成鮮明對比。其後，隨着中國內地改革開放進程的推進，內地經濟迅猛發展，兩地的經濟差異逐漸在縮小。但是，到目前為止，香港和澳門的整體社會發展水平還處於全國前列。

第二，中國在香港和澳門建立的特別行政區制度還有着深刻的國際法背景。中國在《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》承諾在收回香港和澳門以後建立特別行政區實行“一國兩制”、高度自治與“港人治港”、“澳人治澳”。這個國際條件是中國以前的特別行政區劃制度所沒有的。為了保證國家對國際社會作出的承諾，國家並特別制定《香港基本法》和《澳門基本法》，予以嚴格的法律保障。

第三，中國在提出“一國兩制”解決香港問題和澳門問題，承諾在收回香港和澳門後設立特別行政區時，是在20世紀80年代初期。當時是以意識形態存在嚴重對立為背景的。歷史上特別行政區域沒有這種強烈的意識形態自覺。隨着中國改革開放的推進，意識形態逐漸淡化。但是，《香港基本法》和《澳門基本法》的許多條文都體現出這種色彩，在序言和正文第5條都明確指出不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式。

特別行政區本身就意味着區內必須有一些特別權力，國家對其的管治有其特別制度，這就必然表現為特別行政區制度。所謂特別行政區制度，是指中國在收回香港和澳門以後對香港和澳門所採取的特殊管治制度。正如中國歷史上的特別行政區劃制度一樣，這種特殊的管治制度包括：①設立特別行政區；②特別行政區內部實行特別的社會、政治和經濟制度；③特別行政區政府對所轄區域社會的政治、經濟、財政、金融、貿易、工商業、土地、教育、文化等方面享有高度自治的權力，並實行“港人治港”和“澳人治澳”的當地人治理原則。

《中國憲法》第31條規定：國家在必要的時候得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。憲法第62條第(十三)項規定全國人大決定特別行政區的設立及其制度。這就是必須由全國人大制定法律的形式予以確認特別行政區制度，即1990年和1993年制定的《香港基本法》和《澳門基本法》。

《香港基本法》和《澳門基本法》的序言第三段都指出，根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國香港特別行政區基本法和

中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定香港特別行政區和澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對香港和澳門的基本方針政策的實施。《香港基本法》和《澳門基本法》第11條規定：“根據中華人民共和國憲法第三十一條，香港特別行政區和澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面的制度，以及有關政策，均以本法的規定為依據。”這些規定都表明，特別行政區制度的設立，有明確的憲法和法律依據。<sup>28</sup>

特別行政區的設置在中國有悠久的歷史淵源，是根據中國單一制國家行政區域劃分原則進行設置的。中央對特別行政區的管治權力是根據《中國憲法》確立的。特別行政區內部高度自治的權力是根據《中國憲法》授予的，其內部繼續保持的原有資本主義制度和生活方式，是《香港基本法》和《澳門基本法》根據《中國憲法》予以確認的。

特別行政區劃制度歷來是整個國家結構形式裏的一種例外和補充，但不能構成主幹。從歷史上看，如果特別行政區制度構成國家的主幹制度，中央集權的體制就難以維繼。同樣，中央對特別行政區的管治，與特別行政區內部的制度是一個整體。這兩個方面是相互相成的，中央與特別行政區的管治是由特別行政區內部的制度配套完成的。特別行政區內部制度的有效運作，則是中央與特別行政區的制度保障確立的。因此，不能離開中央與特別行政區的關係制度，簡單來談特別行政區內部的制度，也不能離開特別行政區內部的制度，簡單來談中央與特別行政區的關係制度。

## 註釋：

<sup>1</sup> 有一種意見認為，這種泛指意義上的特別行政區包括以下三種：民族自治區、特殊自治區和聯邦制下的行政特區。見駱偉建：《澳門特別行政區基本法概論》，澳門：澳門基金會，2000年，第51-53頁。

<sup>2</sup> 有關特別行政區與中國內地民族區域自治區的區別，見鄭賢君主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，第106頁。

<sup>3</sup> 四川省汶川縣特別行政區建立的經過如下：1963年，汶川縣臥龍自然保護區建立，面積2萬公頃。1975年3月，國務院批准成立臥龍自然保護區，面積擴大到20萬公頃。1978年，汶川縣臥龍自然保護區管理處與四川省臥龍自然保護區籌備處合併為四川省臥龍自然保護區管理處。1979年，臥龍自然保護區管理處改為林業部臥龍自然保護區管理局，由林業部直屬。1980年，保護區加入聯合國教科文組織“人與生物圈”保護區網。1981年，保護區與世界野生生物基金會合作建立中國保護大熊貓研究中心。1983年3月，經國務院批准，將臥龍保護區內汶川縣的臥龍、耿達兩個公社劃定為汶川縣臥龍特別行政區，實行林業部、四川省雙重領導體制，由四川省林業廳代管。1983年7月，省政府、林

業部聯合決定將四川省汶川縣臥龍特別行政區改為四川省汶川臥龍特別行政區。載於百度百科：<http://baike.baidu.com/view/4188946.htm>，及維基百科：<http://zh.wikipedia.org/wiki/四川省汶川臥龍特別行政區>。

<sup>4</sup> 同上註。

<sup>5</sup> 有關國家結構單位的概念，見王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008年，第38、48頁。

<sup>6</sup> 根據國務院頒佈的香港特別行政區行政區域界綫文字表述，香港特別行政區的區域界綫由陸地部分和海上部分組成。陸地部分由以下三段組成：(一)沙頭角鎮段：1. 由沙頭角碼頭底部東角(1號點，北緯 22°32'37.21"，東經 114°13'34.85")起至新樓街東側並行的排水溝入海口處，再沿排水溝中心綫至該綫與中英街中心綫的交點(2號點，北緯 22°32'45.42"，東經 114°13'32.40")；2. 由 2 號點起沿中英街中心綫至步步街與中英街兩街中心綫的交點(3號點，北緯 22°32'52.26"，東經 114°13'36.91")；3. 由 3 號點起以直綫連接沙頭角河橋西側河中心橋墩底部的西端(4號點，北緯 22°32'52.83"，東經 114°13'36.86")。(二)沙頭角鎮至伯公坳段：由 4 號點起沿沙頭角河中心綫逆流而上經伯公坳東側山谷谷底至該坳鞍部中心止(5號點，北緯 22°33'23.49"，東經 114°12'24.25")。(三)伯公坳至深圳河入海段：由伯公坳鞍部起沿該坳西側主山谷谷底至深圳河伯公坳源頭，再沿深圳河中心綫直至深圳灣(亦稱後海灣)河口處止。深圳河治理後，以新河中心綫作為區域界綫。海上部分由以下三段組成：(一)深圳灣海域段：由深圳河入海口起，沿南航道中央至 84 號航燈標(亦稱“B”號航燈標)(6號點，北緯 22°30'36.23"，東經 113°59'42.20")，再與以下兩點直綫連成：1. 深圳灣 83 號航燈標(亦稱“A”號航燈標)(7號點，北緯 22°28'20.49"，東經 113°56'52.10")；2. 上述 7 號點與內伶仃島南端的東角咀的聯綫與東經 113°52'08.8"經綫的交點(8號點，北緯 22°25'43.7"，東經 113°52'08.8")。(二)南面海域段：由 8 號點起與以下 13 點直綫連成：1. 由 8 號點沿東經 113°52'08.8"經綫向南延伸至北緯 22°20'處(9號點，北緯 22°20'，東經 113°52'08.8")；2. 大澳北面海岸綫最突出部向西北 1 海里處(10號點，北緯 22°16'23.2"，東經 113°50'50.6")；3. 大澳西面海岸綫最突出部向西北 1 海里處(11號點，北緯 22°16'03.8"，東經 113°50'20.4")；4. 雞公山西南面海岸綫最突出部向西北 1 海里處(12號點，北緯 22°14'21.4"，東經 113°49'35.0")；5. 大嶼山雞翼角西面海岸綫最突出部向西 1 海里處(13號點，北緯 22°13'01.4"，東經 113°49'01.6")；6. 大嶼山分流角西南面海岸綫最突出部向西南 1 海里處(14號點，北緯 22°11'01.9"，東經 113°49'56.6")；7. 索罟群島大鴉洲南面海岸綫最突出部與大蚶洲銀角咀北面海岸綫最突出部間的中點(15號點，北緯 22°08'33.1"，東經 113°53'47.6")；8. 索罟群島頭顱洲南面海岸綫最突出部向南 1 海里處(16號點，北緯 22°08'12.2"，東經 113°55'20.6")；9. 以索罟群島頭顱洲南面海岸綫最突出部為中心之 1 海里半徑與北緯 22°08'54.5"緯綫在東面的交點(17號點，北緯 22°08'54.5"，東經 113°56'22.4")；10. 以蒲台群島墨洲西南面海岸綫最突出部為中心之 1 海里半徑與北緯 22°08'54.5"緯綫在西面的交點(18號點，北緯 22°08'54.5"，東經 114°14'09.6")；11. 蒲台島南角咀正南 1 海里處(19號點，北緯 22°08'18.8"，東經 114°15'18.6")；12. 以蒲台島大角頭東南面海岸綫最突出部為中心之 1 海里半徑與北緯 22°08'54.5"緯綫在東面的交點(20號點，北緯 22°08'54.5"，東經 114°17'02.4")；13. 北緯 22°08'54.5"，東經 114°30'08.8"(21號點)。(三)大鵬灣海域段：由 21 號點與以下 10 點和 1 號點直綫連成：1. 北緯 22°21'54.5"，東經 114°30'08.8"(22號點)；2. 大鹿灣北面海岸綫最突出部至石牛洲導航燈間的中點(23號點，北緯 22°28'07.4"，東經 114°27'17.6")；3. 水頭沙西南海岸綫最突出部至平洲島更樓石間的中點(24號點，北緯 22°32'41.9"，東經 114°27'18.5")；4. 秤頭角至平洲島的洲尾角間的中點(25號點，北緯 22°33'43.2"，東經 114°26'02.3")；5. 背仔角海岸綫最突出部至白沙洲北面海岸綫最突出部間的中點(26號點，北緯 22°34'06.0"，東經 114°19'58.7")；6. 正角咀海岸綫最突出部至吉澳雞公頭東面海岸綫最突出部間的中點(27號點，北緯 22°34'00.0"，東經 114°18'32.7")；7. 塘元湧海岸綫最突出部至吉澳北面海岸綫最突出部間的中點(28號點，北緯 22°33'55.8"，東經 114°16'33.7")；8. 恩上南小河入海口處至長排頭間的中點(29號點，北緯 22°33'20.6"，東經 114°14'55.2")；9. 官路下小河入海口處至三角咀間的中點(30號點，北緯 22°33'02.6"，東經 114°14'13.4")；10. 1 號點正東方向至對岸間的中點(31號點，北緯 22°32'37.2"，東經 114°14'01.1")。上述座標值採用 WGS84 坐標系。

<sup>7</sup> 國務院《香港特別行政區的簡稱及在全國行政區劃中的排列順序》及《關於澳門特別行政區簡稱及在全國行政區劃中排列順序的通知》。

<sup>8</sup> 魏定仁主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，1999年，第241-242頁；鄭賢君主編：《憲法學》，北京：北京大學出版社，2002年，第104頁，等等。

<sup>9</sup> 楊靜輝、李祥琴：《港澳基本法比較研究》，北京：北京大學出版社，1997年，第53頁。

<sup>10</sup> 不過，直到現在，新界仍然作為香港的一個地名使用。

<sup>11</sup> 《中英展拓香港界址專條》(1898年6月9日)及《中英香港英新租借合同》(1899年3月19日)。

- <sup>12</sup> 《澳門組織章程》(1976年2月17日)第1條。
- <sup>13</sup> 同註9。
- <sup>14</sup> 恩格斯：《家庭、私有制和國家的起源》，載於《馬克思恩格斯文集》第四卷，北京：人民出版社。
- <sup>15</sup> 秦初，全國設三十六郡，以後隨着疆域的擴展增至四十多個郡，在全國建縣和道九百到一千個，其中有多少個道，至今尚未發現確切的記載。見孫關龍、孫華：《關於中國古代兩種地方政制的初步研究》，載於《“一國兩制”研究》，第9期，2011年。
- <sup>16</sup> 秦朝中央設有“典屬國”的官職。《漢書·百官公卿表》曰：“典屬國，秦官，掌蠻夷降者。”
- <sup>17</sup> 孫關龍、孫華：《關於中國古代兩種地方政制的初步研究》，載於《“一國兩制”研究》，第9期，2011年。
- <sup>18</sup> 同上註。
- <sup>19</sup> 劉海年：《一國兩制——從科學構想到光輝實踐》，載於 Leung, Prscilla M. F. and Zhu Guobin (Ed.) (1998). *The Basic Law of the HKSA : From Theory to Practice*. Hong Kong: Butterworths.
- <sup>20</sup> 毛澤東的這首詩作於1973年8月，名為《讀〈封建論〉呈郭老》，“勸君少罵秦始皇，焚坑事業要商量。祖龍魂死秦猶在，孔學名高實秕糠。百代都行秦政法，十批不是好文章。熟讀唐人封建論，莫從子厚返文王。”郭老，是指郭沫若。
- <sup>21</sup> 程辛超：《中國地方政府》，香港：中華書局，1987年，第216-217頁。
- <sup>22</sup> 東省特別區的歷任行政長官為：朱慶瀾、王樹翰、於沖漢、張煥相和張景惠。
- <sup>23</sup> 《威海衛管理公署組織條例》(1930年)。
- <sup>24</sup> 威海衛行政區歷任專員為：徐祖善、徐東藩、孫璽鳳和鄭維屏(代理專員)。
- <sup>25</sup> 《中華民國政府對日宣戰佈告》(1941年12月9日)。
- <sup>26</sup> 首任主席為魏道明。
- <sup>27</sup> 歷史上的特別行政區劃制度的建立和發展，都是以不威脅到中央王朝的政權穩定為前提的。特別行政區制度亦是如此。《香港基本法》和《澳門基本法》第23條規定，香港特別行政區和澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在香港特別行政區和澳門特別行政區進行政治活動，禁止香港特別行政區和澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。
- <sup>28</sup> 有關特別行政區制度是否中國的一項基本政治制度的討論，見許崇德：《“一國兩制”是我國的基本政治制度》，載於《法學》，2008年第12期；童之偉：《特別行政區制度已成爲中國基本政治制度》，載於《政制發展與“一國兩制”理論探索》(學術研討會論文集)，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012年；李林：《特別行政區制度在中國特色社會主義法律體系中的地位和作用》，載於《“一國兩制”研究》，2012年第1期(總第11期)，等等。在楊允中、黃來紀和李志強主編的《特別行政區制度與我國基本政治制度研究》一書裏相對集中地討論了這個問題，贊成的意見有尤俊意：《特別行政區制度應確認為我國一項基本政治制度》和《特別行政區制度作爲基本政治制度的理論思考與實踐推進》、楊允中：《特別行政區制度的正確實施與自我完善》、江華：《特別行政區制度是我國的一項基本政治制度》、楊允中、黃來紀、尤俊意、吳天昊：《將特別行政區制度確定爲我國一項基本政治制度的建議》、冷鐵勛：《特別行政區制度在中國特色社會主義制度中的地位》、吳天昊：《特別行政區制度的發展、內涵與定位》，等等。另外，還有一些學者提出了不同的意見，如莊金鋒在其《我國特別行政區的“特別”之處與重要意義》裏，指出“一國兩制”成爲一項基本政治制度的條件有待成熟。見楊允中、黃來紀和李志強主編：《特別行政區制度與我國基本政治制度研究》，北京：中國民主法制出版社，2012年。