

# 港澳與內地地方政府之間關係與合作法治化研究

周盛盈\*

目前，中國現行《憲法》、《立法法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《香港基本法》、《澳門基本法》等法律均沒有對香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與中國內地地方政府之間關係作出明確的法律規定，地方政府之間的合作缺乏明確的法律授權，合作的範圍、合作的方式、權利義務關係沒有明確的法律規定。因此，必須運用法治思維和法治方式推動香港特別行政區、澳門特別行政區和中國內地地方政府之間關係及合作法治化。

## 一、港澳與內地地方政府之間關係與合作的歷史回顧

香港、澳門回歸後，香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與中國內地地方政府、尤其是廣東省人民政府進行了多方面的合作，簽訂了一系列協議。1998年3月，時任香港特別行政區行政長官董建華提議建立粵港聯席會議制度，該提議得到廣東省的響應。同年3月，經國務院批准，粵港兩地建立了粵港合作聯席會議機制，這是內地省級政府與香港特別行政區之間建立的第一個高層次、經常性的協調機構。從1998年起，每年一次、輪流在廣州和香港，由廣東省常務副省長與香港特區政務司司長共同主持召開兩地政府聯席會議，商討雙方間合作的有關事宜。為適應粵港合作發展的需要，自2003年起，粵港聯席會議升格為兩地行政首長共同主持。粵港合作機制主要包括以下內容：第一，建立由雙方行政首腦直接

領導的粵港合作聯席會議。下設“粵港合作聯席會議聯絡辦公室”，粵方由常務副省長負責，港方由政務司司長擔任聯絡辦公室主任。粵港合作聯席會議下設立若干專責小組(目前設有19個專責小組)，負責對各專題合作項目的研究、跟進和落實。第二，設立“粵港發展策略協調小組”，就粵港經貿發展的廣泛領域分課題進行合作研究，其成果經聯絡辦公室協調銜接後提交聯席會議討論決策。第三，建立民間合作研討機制。成立兩地企業、行業和商會之間進行經常性研討的機構，不定期舉辦各種研討會、展覽會、信息交流會，建立信息網絡，配合政府推動兩地經貿合作多層次、全方位發展。2010年4月8日，廣東省人民政府和香港特別行政區政府正式簽訂《粵港合作框架協議》，該協議涵蓋了粵港經濟社會、民生、文化等各合作領域，既形成了各領域合作的宏觀策略，又提出了具體政策、措施和項目。

2003年12月9日，粵澳合作聯席會議在澳門舉行，廣東省省長黃華華和澳門特別行政區行政長官何厚鏵主持會議並就加強粵澳合作問題進行廣泛深入討論。雙方同意建立“粵澳合作聯席會議制度”，並商定合作的總體思路。新的“粵澳合作聯席會議制度”包括三大內容：一是粵澳合作聯席會議。由廣東省省長與澳門特別行政區行政長官共同主持召開，主要就粵澳合作中的合作方向、合作重點及重大經濟社會問題進行磋商和決策；二是雙方在粵澳合作聯席會議下設立“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”。由於澳方設立“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”尚需通過相關法律程序，在完成法律程序之前，澳方仍通過

\* 珠海市行政學院教授

“粵澳合作聯絡小組”與粵方“粵澳合作聯席會議聯絡辦公室”進行對口聯絡；三是雙方根據合作項目需要設立若干項目專責小組。粵方每個專責小組由一個牽頭單位擔任組長，相關單位為小組成員，負責與澳方相應機構及人員對各合作項目進行研究、跟進、落實。粵澳雙方認為，加強粵澳合作是粵澳經濟可持續發展不可缺少的重要內容，要在過去良好合作的基礎上，進一步發揮優勢互補，整合廣東的製造、技術、人才和低成本優勢，以及澳門作為獨立關稅區、自由港等優勢，推進兩地經濟資源的進一步融合，共同提高經濟實力和國際競爭力，促進共同發展和繁榮。雙方圍繞《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，以務實的態度，商討並同意近期重點加強六個方面的合作。2011年3月5日，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，推進粵澳更緊密合作，推動廣東科學發展和澳門經濟適度多元發展，廣東省人民政府和澳門特別行政區政府經協商一致，簽訂《粵澳合作框架協議》。該協議在“一國兩制”方針指導下，推動粵澳更緊密合作，促進經濟、社會、文化、生活等方面融合發展，促進澳門經濟適度多元發展，攜手建設亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群，共同打造世界級新經濟區域，促進區域經濟一體化發展。

## 二、現有法律仍存完善空間

中國現行《憲法》和《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》只授權各級政府管理其轄區範圍的事物，對於地方政府能否自主締結跨行政區劃的合作協定，以及締結協定的權限、程序及法律效力等問題都沒有明確規定。《香港基本法》、《澳門基本法》也沒有對香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與內地各省之間締結區域合作協定權限作出規定，從而導致粵港澳訂立的《框架協議》的行為本身缺乏法律的明確授權，該文件很難成為國內法的淵源，其法律效力不明確。<sup>1</sup>

與此同時，中國現行《憲法》和《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》只授權各級政府管理其轄區範圍的事物，對於地方政府之間、內地政府與香港、澳門特別行政區之間，是否可以建立跨區劃的合作機制，並沒有具體規定。《香港基本法》、《澳門基本法》也沒有對香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與內地各省之間建立合作機制的相關問題作出規定。因此，粵港合作聯席會議制度、粵澳合作聯席會議制度作為香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與廣東省人民政府建立的合作機制，雖經國務院批准，但在《憲法》、《立法法》上並沒有明確的授權，其在法律上的地位並不明確。

中國現行《憲法》第107條規定：縣級以上地方各級人民政府依照法律規定的權限，管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作。第108條規定：縣級以上的地方各級人民政府領導所屬各工作部門和下級人民政府的工作，有權改變或者撤銷所屬各工作部門和下級人民政府的不適當的決定。

中國《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第59條第(5)項規定：縣級以上的地方各級人民政府管理本行政區域內的經濟、教育、科學、文化、衛生、體育事業、環境和資源保護、城鄉建設事業和財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計劃生育等行政工作。第(2)項、第(3)項規定：縣級以上的地方各級人民政府領導所屬各工作部門和下級人民政府的工作；改變或者撤銷所屬各工作部門的不適當的命令、指示和下級人民政府的不適當的決定、命令。

《香港基本法》第62條所規定的香港特別行政區政府的職權中，沒有涉及香港政府與內地地方政府之間締結區域合作協定的內容。同樣，《澳門基本法》第64條關於澳門特別行政區政府的行使的職權中，也沒有涉及澳門特別行政區政府與內地地方政府之間締結區域合作協定的內容。

因此，目前粵港、粵澳簽訂的《框架協議》及建立的聯席會議合作機制都不是嚴格按照《憲法》、《立法法》制定或建立的，而是香港、澳門特別行政區政

府和廣東省人民政府在獲得中央政府許可的前提下，為減少兩地合作過程中的體制障礙而推行的地方政策行為，而非法律行為，沒有法律保障。雙方是否能夠自覺按照合作協議履行合作義務，取決於雙方的自律行為，並無法律約束力。

### 三、運用法治思維推動港澳和內地地方政府之間關係與合作法治化

依法治國，推動國家治理體系和治理能力現代化，關鍵是依法行政，地方政府之間的合作方式、合作機制也應該法治化：

#### （一）修法以確認地方政府在相互合作過程中締結合作協定的權力

根據行政機關職權法定的基本原則，行政機關實施的任何行政行為都必須有法律的授權，否則為無效的行政行為。為徹底改變這一困境，必須盡快修改現行《憲法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》，明確授予地方政府在相互合作過程中有締結合作協定的權力。與此同時，建議全國人大及其常委會修改《香港基本法》第 62 條、《澳門基本法》第 64 條，賦予香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與中國內地地方政府締結行政協定的權力，明確規定粵港合作聯席會議制度為粵港兩地政府建立的合作機制，粵澳聯席會議制度為粵澳兩地政府建立的合作機制；明確兩地的合作範圍、合作的方式、雙方的權利和義務以及不履行義務所應承擔的法律責任。

在現有的粵港、粵澳聯席會議制度的基礎上，參照北美自由貿易區的“自由貿易委員會”的模式，設立常設機構“粵港澳貿易委員會”。將現有的粵港澳合作聯絡辦公室相應更名“粵港澳貿易委員會秘書處”，負責粵港澳貿易委員會內部的日常事務，提供

區際合作中日常運行所需的組織和後勤管理服務，落實各項活動的計劃和方案。按照北美自由貿易區的做法，在粵港澳貿易委員會下設貨物貿易、服務貿易、金融合作、知識產權等 4 個專門委員會，負責某一領域的專業事項。擴充粵港澳發展戰略研究小組的諮詢職能，吸納內地與港澳各界代表和專家參與，研究探討各領域合作發展策略、方式及問題，舉辦合作發展論壇，向粵港澳高層提供政策建議。<sup>2</sup>

#### （二）明確地方政府締結的合作協定為中國的法律淵源

根據中國現行《立法法》第 2 條的規定，中國目前的法律形式主要包括法律、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性規章。顯然，地方政府間締結的合作協定並不是《立法法》規定的法律淵源。即使修改現行《憲法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《香港基本法》、《澳門基本法》，確認香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府與中國內地地方政府在相互合作過程中締結合作協定的權力，其締結的合作協定在法律上的地位依然不明確。為此，可以參照美國“國會的批准將州際協定轉變為合眾國的法律”的模式<sup>3</sup>，在《立法法》中明確規定省級以上地方政府間合作協定為中國國內法的淵源，為粵港、粵澳合作協定的履行提供法律依據和保障。

#### （三）制定《地方政府間合作協定條例》以提供糾紛的處理及違約救濟法制保障

香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府在與中國內地地方政府簽訂雙邊合作協定之後，在合作的過程中，如發生糾紛，必須要有專門的糾紛解決機構、解決機制、違約救濟途徑予以解決。建議由國務院制定《地方政府間合作協定條例》，對其合作協定生效條件、生效程序、爭議處理、違約救濟等一系列具體問題系統加以規範。

註釋：

---

- <sup>1</sup> 慕亞平：《粵港澳緊密合作中的法律問題》，北京：中國民主法制出版社，2011年，第13-14頁。
- <sup>2</sup> 周盛盈：《粵港澳深度合作法治保障研究》，載於《嶺南學刊》，2014年第4期。
- <sup>3</sup> 同註1，第20-21頁。