

中央與特別行政區互動機制的規範分析

葉正國*

特別行政區儘管有特殊性，享有高度自治權，但仍是一國內的地方行政區域，中央享有全面管治權，二者都是構成“一國兩制”的重要部分。基本法是中央和特別行政區關係的規範載體，構成了雙方互動的制度基礎。中央和特別行政區的權力關係是特別行政區治理的關鍵，特別行政區享有行政管理權、立法權以及獨立的司法權和終審權，並經中央授權可以進行相關的外交事務和行使其他權力，但在實踐中往往會產生很多模糊和爭議。在新形勢下，有必要對涉及特別行政區與中央關係的相關條款進行規範分析，為特別行政區治理實踐提供法律依據。

一、中央與特別行政區行政機關的互動機制

特別行政區的行政機關嚴格來說主要是政府，但因為行政長官作為特別行政區的首長，其主要職權也是行政權，可以將其作為行政機構；此外，行政會議或行政局作為協助行政長官制定政策的機構，在組織運行上具有一定的獨立性，也可以作為廣義的行政機構。三者雖然在組織層面分立，但行政長官作為中介和紐帶，在功能層面具有一體性，區別於立法和司法。特別行政區行政機關在與中央關係方面非常重要，雙方有法定的和非法定的制度渠道和互動溝通方式。具體來說，這主要包括以下幾個方面：第一，行政長官在中央與特別行政區關係上的角色。行政長官是特別行政區的首長，代表特別行政區，對中央人民政府負責，行政長官又是特別行政區政府的首腦，而

特別行政區政府要向特別行政區立法會負責，即特別行政區政府所提出的一系列的法案、財政預算和撥款以及其他施政政策必須得到立法會多數議員的認可。行政長官成為特別行政區與中央進行溝通的主要媒介和渠道，強化了行政長官作為特別行政區的“代表性”。行政長官可以直接得到中央人民政府的授權，執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令，同時行政長官是特別行政區政府的首長，直接掌握特別行政區的行政體系。行政長官統一領導特別行政區、維護特別行政區經濟發展和社會穩定，凝聚各方力量，立法會和司法機關不能凌駕於政府之上，更不能凌駕於行政長官之上。特別行政區的權力來自於中央，由全國人民代表大會根據憲法通過基本法授予香港和澳門特別行政區高度自治的權力，並且中央人民政府可以進一步授權。行政長官和行政機關的主要官員依法由特別行政區產生，並由中央人民政府任命，行政長官的雙重身份決定了其不僅要考慮特別行政區的利益，還要考慮國家在特別行政區的利益。例如，依據《香港基本法》第 48 條和《澳門基本法》第 49 條，行政長官負責執行基本法和依照基本法適用於特別行政區的其他法律，執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令，代表特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務。

第二，職能機構在特別行政區與中央關係的角色。特別行政區政府的職能機構與中央政府相關部門可以溝通信息、協調關係和對接事務。國務院設有港澳事務辦公室，負責處理一般涉港澳事務；外交部設有港澳台司和特派員公署；中央軍事委員會派駐港澳

* 武漢大學中國邊界與海洋研究院講師、兩岸及港澳研究中心助理研究員

的部隊，負責處理《香港基本法》或《澳門基本法》第13條和第14條規定的相關外交和國防事務。尤其需要重視的是，特別行政區可在北京設立辦事機構，負責溝通和處理特別行政區與中央的相關事務，中央人民政府駐港澳特別行政區聯絡辦公室在中央與特別行政區之間起着居中斡旋的作用，實質上是中央政府在特別行政區的代表，行使着溝通特別行政區與內地的職能，其職責具體包括聯繫外交部駐香港、澳門特別行政區特派員公署和中國人民解放軍駐香港、澳門部隊；聯繫並協助內地有關部門管理在香港、澳門的中資機構；促進香港、澳門與內地之間的經濟、教育、科學、文化、體育等領域的交流與合作，聯繫香港、澳門社會各界人士，增進內地與香港、澳門之間的交往，反映香港、澳門居民對內地的意見；處理有關涉台事務；承辦中央人民政府交辦的其他事項。

第三，特別行政區政府在特別行政區與中央關係中的角色。特別行政區的行政長官也是政府的首腦，制定並執行政策，管理各項行政事務，還辦理基本法規定的中央人民政府授權的對外事務，並且對香港和澳門特別行政區的法案等享有提案權。例如，在“吳嘉玲案”案中，香港終審法院宣佈對全國人大及其常委會的行為享有司法審查權，引發了1999年中港“憲政危機”，最終香港律政司司長梁愛詩進京溝通，特別行政區政府要求終審法院澄清，最終由香港特別行政區政府提請國務院向全國人大常委會釋法；在政制改革過程中，特別行政區也通過向中央政府請示，由全國人大常委會決定和解釋，協調和解釋了《香港基本法》第15條和第45條第1款，明確了行政長官選舉的中央政府的實質任命權。例如香港特別行政區2002年推行政府主要官員問責制和2004年政制改革，香港特別行政區政府都預先徵求了中央的意見。

第四，其他各省市區在特別行政區與中央關係中的角色。按照基本法規定，各省、自治區、直轄市均不得干預香港和澳門根據基本法自行管理的事務，如需要在香港設立機構必須得到特別行政區的同意並經中央政府的批准，這些機構和人員必須遵循特別行政區的法律。這裏需要注意的是特別行政區與台灣地區的關係，中央人民政府有權安排處理，《中央人民政府處理“九七”後香港涉台問題的基本原則和政

策》、《中央人民政府處理“九七”後澳門涉台問題的基本原則和政策》規定“九七”和“九九”以後香港和澳門特別行政區與台灣地區的關係，是兩岸關係的特殊組成部分。香港和澳門的涉台問題，凡屬涉及國家主權和兩岸關係的事務，由中央人民政府安排處理，或者由香港和澳門特別行政區政府在中央人民政府的指導下處理。香港和澳門特別行政區與台灣地區之間以各種名義進行的官方接觸往來、商談、簽署協議和設立機構，須報請中央人民政府批准，或經中央人民政府具體授權，由特別行政區行政長官批准。台灣在香港和澳門設立的機構可以適當的名稱繼續留存，在行動上要嚴格遵守基本法，不得違背“一個中國”的原則，不得從事損害澳門的安定繁榮以及與其註冊性質不符的活動。

第五，全國人大常委會下設的香港和澳門基本法委員會、特別行政區的人大代表和政協委員在特別行政區與中央關係中的角色。詳言之，首先，港澳基本法委員會在全國人大常委會內部作為與特別行政區的一個接洽機構，全國人大常委會對香港特別行政區立法機關制定的任何法律行使審查權時、對基本法解釋前、附件三法律作出增刪時、基本法修改案列入議程時，應先徵詢其所屬的香港特別行政區基本法委員會的意見。特別行政區基本法委員會是正式的諮詢機構而非職能機構，其意見也沒有約束力，但由於基本法委員會是由香港和內地等額且界別不同的人士組成的，意見分歧可能比較大，全國人大常委會只能綜合各位基本法委員會委員的意見，獨立作出決定。當基本法委員會形成一致意見或絕對多數意見時，全國人大常委會應當尊重基本法委員會的意見，因為委員具有專業性、中立性和權威性。例如，香港委員須由香港特別行政區行政長官、立法會主席和終審法院法官聯合提名才能獲得委任。其次，香港和澳門特別行政區的全國人大代表和全國政協委員的代表可以成為中央和特別行政區之間的橋樑。特別行政區作為獨立的選舉單位，選舉產生的全國人大代表(香港36位、澳門12位)，來自特別行政區工商界、專業界、政界及基層等，具有廣泛的代表性，代表特別行政區居民的利益和意志，組成國家最高權力機關，履行管理國家事務的職權，是基本法規定的“特別行政區居

民中的中國公民依法參與國家事務的管理”的具體體現。香港和澳門現有的專門委員會或諮詢組織應更多地吸收特別行政區的人大代表擔任。例如，《香港基本法》附件一和《澳門基本法》附件一規定特別行政區的全國人大代表和全國政協委員的代表是行政長官選舉委員會的成員。

二、中央與特別行政區司法機關的互動機制

特別行政區的司法體制是在殖民地時期的司法體制基礎上改造而來的，保留了濃厚的普通法系(香港)或大陸法系(澳門)的傳統，具有一定的複合性。目前，香港和澳門特別行政區擁有層次清晰、組織簡化且相對完整的司法體系，享有終審權，與國家司法權力沒有審判級別上的關係，但仍為地方法院。¹ 根據《香港基本法》第 81 條規定，原在香港實行的司法體制，除因設立香港特別行政區終審法院而產生變化外，予以保留。目前，香港的法院包括終審法院、高等法院、區域法院、裁判署法庭及專門法庭(包括土地審裁處、勞資審裁處、小額錢債審裁處、淫穢物品審裁處、死因裁判法庭、少年法庭)，高等法院設原訴法庭和上訴法庭。根據《澳門基本法》第 84 條和第 90 條規定，澳門在回歸後改變了多元制司法體系，建立了一元制司法體系，司法機關包括法院和檢察院，法院包括初級法院、中級法院和終審法院，初級法院可根據需要設立若干專門法庭；設立行政法院，管轄行政訴訟和稅務訴訟，不服裁決者可向中級法院上訴。檢察院實行一院制，但在三級法院內派駐檢察官的檢察體制，即“一院建制、三級派任”，獨立行使法律賦予的檢察職能，不受任何干涉。香港和澳門特別行政區法院享有終審權，並獨立行使司法權，不受任何干涉。另外，香港和澳門特別行政區法院和檢察院的組織、職權和運作由法律規定，特別行政區可以根據社會發展的需要適時在基本法的框架下對現有法院和檢察院體制作出調整。

特別行政區具有獨立的司法權和終審權，港澳幾乎所有的案件都由特別行政區司法機關自行審理。特別行政區司法機關與中央的互動主要有以下幾個方

面：其一，特別行政區法院擁有獨立的司法權和終審權，但管轄權有一定的限制。香港和澳門的法院不隸屬於內地法院系統，不受最高人民法院的監督和審判管理，在行使司法權和終審權具有獨立性，而行政權和立法權的行使則在一定程度上和範圍上受中央的管控和干預，如《澳門基本法》第 50 條第 3 項和第 12 項規定行政長官簽署立法會通過的財政預算案，並將財政預算和決算報中央人民政府備案；執行中央人民政府就基本法規定的有關事務發出的指令。需要說明的是，終審權是一國司法主權的集中體現，香港和澳門的司法權和終審權是由中央通過《香港基本法》和《澳門基本法》第 19 條授予的，是國家司法主權在香港和澳門的表現和運用，是基本法準確實施的重要保障，而並非港澳法院的本源性權力。香港和澳門特別行政區的法院不能對全國人大的立法或行為進行司法審查，在“吳嘉玲”案件中香港終審法院聲稱有權審查全國人大及其常委會的立法行為後就引起了中央和香港本地民眾的反彈，引發了“憲政危機”，經過全國人大常委會對相關條款作出解釋，終審法院在之後的“劉港榕案”中修正了前述做法。

其二，全國人大常委會享有基本法解釋權，授權特別行政區法院在審理案件時可以就特別行政區自治範圍內的條款和其他條款進行解釋，但有一定的限制。基本法的解釋機制主要包括基本法的解釋權屬於全國人民代表大會常委會，體現了一國原則；全國人大授權特別行政區法院在審理案件時對基本法關於特別行政區自治範圍內的條款進行解釋，體現了原有制度的延續性，與特別行政區司法權是高度自治權的衍生相契合。如果香港和澳門法院在審理案件時需要對基本法關於中央人民政府管理的事務或中央與特別行政區關係的條款進行解釋，而該條款解釋又影響到案件的判決，在對案件作出不可上訴的終局判決前，應由特別行政區終審法院提請全國人大常委會對有關條款作出解釋，但作出解釋前須徵詢特別行政區基本法委員會的意見。特別行政區法院謹慎使用對基本法和全國性法律的解釋權，應承擔起中央對特別行政區法院應當有充分的信任，在實踐中區分全面管治權與高度自治權力以及法律問題和政治問題，尊重全國人大及其常委會的解釋權。由於基本法相關條文的

模糊性，全國人大常委會和特別行政區法院的釋法權爭議實際上沒有法理依據的，最終肯定是兩敗俱傷，只有加強互動，才能建立互信，在商談中達至規範，應該遵循以下幾個基本原則：第一，尊重一國；第二，尊重司法獨立；第三，尊重高度自治；第四，尊重特別行政區的行政權和立法權。² 例如，香港終審法院在“吳嘉玲案”中認為香港法院明確表示香港法院享有“違憲審查權”甚至可以延伸至全國人大及其常委會的立法行為，引起了內地與香港各界人士的激烈爭辯，一度產生了全國人大常委會與香港終審法院之間圍繞基本法解釋權的“憲政危機”。³

其三，特別行政區法院與最高人民法院通過協議對司法互助制度化。特別行政區法院和內地法院會發生法律適用、管轄權或判決執行等方面的關係，回歸前特別行政區法院和內地法院通過 1958 年共同簽署的《紐約公約》或國際慣例相互執行，回歸後香港和澳門特別行政區的法院雖然與最高人民法院沒有審級上的領導或監督關係，但《中華人民共和國憲法》第 127 條第 1 款規定：“最高人民法院是最高審判機關。”因此，香港和澳門特別行政區法院是中華人民共和國的地方法院，與中國其他的地方法院之間是“一國兩制”下的平等關係，區別在於香港和澳門特別行政區法院具有獨立的司法權和終審權。對特別行政區與內地之間產生的法律問題，基本法對此作了專門規定，《香港基本法》第 95 條：“香港特別行政區可與全國其他地區的司法機關通過協商，依法進行司法方面的聯繫和相互提供協助。”《澳門基本法》第 93 條也作出了類似的規定。因此，中央與特別行政區可以通過簽署相關協定來相互協助與合作，或者通過司法解釋的方式進行銜接，具體方式是特別行政區與最高人民法院或其他內地法院達成司法協助與合作協定。例如，《關於內地與香港特別行政區法院相互委託送達民商事司法文書的安排》是由最高人民法院以司法解釋的方式(法釋[1999]9 號)公佈，香港高等法院規則委員會通過修訂《高等法院規則》執行；《關於內地與香港特別行政區法院相互認可和執行當事人協議管轄的民商事案件判決的安排》，最高人民法院仍然是以司法解釋的方式(法釋[2008]9 號)公佈，香港立法會隨後制定《內地判決(交互強制執行)條例》。

其四，特別行政區法院的司法審查權對中央和特別行政區間接影響。鑒於現有的憲政制度設計和區域法律衝突等原因，限制性是香港和澳門兩個特別行政區司法權的基本特徵，不完整性是兩個特區的司法權的現實樣態。⁴ 特別行政區的司法權與終審權與主權國家所享有的司法權和終審權具有本質的區別，後者是由國家主權派生的權力，而前者則是國家通過基本法授權授予的權力，不能超越基本法的規定，損害國家的主權地位。⁵ 香港法院的司法審查權自 1991 年《香港人權法案條例》和《英皇制誥》第 7 條的修訂後逐漸確立，可以對任何違反《香港人權法案條例》和《公民權利和政治權利國際公約》的立法或行為審查，回歸後雖然《香港基本法》並沒有明確規定香港法院的司法審查權，但《香港基本法》第 1 條規定香港特別行政區的立法機關制定的任何法律均不得抵觸《香港基本法》，第 19 條保留了香港法院原有的審判權和管轄權，第 8 條和第 18 條保留了香港原有的普通法，除個別條款外，《香港人權法案條例》繼續適用，第 158 條賦予特別行政區法院對《香港基本法》的解釋權，再加上第 24 條、第 6 條、第 105 條和第三章關於香港居民權利的規定，這些規定是為了維持香港和澳門原有的司法體制運作。因此，香港特別行政區的司法權和港英政府時期的司法權的範圍基本相同，香港的法院享有司法覆核權或司法審查權。雖然香港和澳門特別行政區的法院享有司法審查權，但如若案件涉及政治問題，或可能涉及行政機關或立法機關的權限，法院應該保持適當的克制與謙抑，對行政機關或立法機關的內務行為的審查應該在一定的限度範圍內。⁶ 澳門法院在回歸後基本在《澳門基本法》的框架下運作，而香港的司法權總體上處於擴張狀態，香港法院已經成為世界上最為能動主義的法院之一。近年來，香港司法覆核的案件有持續上升趨勢，法院利用審理司法覆核案而強化自身的“解釋基本法”及“基本法覆核”的權能，在不同的案件中採用不同的解釋方法並且相互之間可能存在一定的矛盾，這在一定程度上助長了泛民主派的氣勢，法院成為政治博弈的中心，甚至釀成憲政危機，使中央與香港特別行政區法院關係的緊張。

其五，特別行政區司法機關與中央其他方面的互

動。這主要體現在以下幾個方面：第一，在法官和檢察長任免方面，《香港基本法》第 90 條規定香港特別行政區終審法院的法官和高等法院的首席法官任命和免職必須報全國人大常委會備案。《澳門基本法》第 87 條和第 90 條規定終審法院法官的任命和免職須報全國人民代表大會常務委員會備案，澳門特別行政區檢察長由行政長官提名，報中央人民政府任命。第二，在與外國司法聯繫方面，《香港基本法》第 96 條和《澳門基本法》第 94 條規定，在中央人民政府協助和授權下，香港和澳門特別行政區可與外國就司法互助關係作出適當安排。第三，根據《中華人民共和國憲法》第 67 條第 4 項規定，全國人民代表大會常務委員會享有解釋法律的權力，如果全國人大常委會解釋在香港和澳門實施的全國性法律，相關解釋則與該法律具有同等效力，法院在判決時應該遵循全國人大的解釋，例如 1996 年《關於〈國籍法〉在香港特別行政區實施的幾個問題的解釋》和 1998 年《關於〈國籍法〉在澳門特別行政區實施的幾個問題的解釋》。

三、中央與特別行政區立法機關的互動機制

特別行政區的立法體制是共用式體制，立法權是由政府、立法會和行政長官共同行使，權力分立，互相制約和配合，具體可分為提案權、議決權、簽署公佈權和備案審查權。具體而言，提案權可以分為政府提案權、議員提案權，《香港基本法》第 74 條和《澳門基本法》第 75 條規定特別行政區立法會議員依照法定程序提出法律草案，凡不涉及公共開支、政治體制和政府運作者，可由立法會議員個別或聯名提出，凡涉及政府政策者，在提出前必須得到行政長官的書面同意；議決權屬於立法會，由其根據基本法的規定和依照法定程序制定、修改和廢除法律；行政長官享有簽署公佈權，通過的法案必須經行政長官簽署、公佈方能生效，如果認為法案不符合香港特別行政區的整體利益，可在三個月內將法案發回立法會重議，立法會如以不少於全體議員三分之二多數再次通過原案，必須在一個月內簽署，或者拒絕簽署，經協商仍不能取得一致意見，可以在徵詢行政會議意見後解散

立法會，但是在任期內只能解散一次；最後，全國人大常委會享有備案審查權。除此之外，香港特別行政區行政長官可以擬定附屬法規，但需要報立法會備案或批准，澳門特別行政區行政長官可以制定行政法規並頒佈執行，《澳門基本法》對行政法規的規範範圍和法律位階未作規定，屬於廣義上的立法權。

第一，特別行政區的立法機關可以自主立法，體現了香港和澳門特別行政區“本地人治理”和“高度自治”的特點，全國人大常委會有權對基本法進行解釋。特別行政區的立法權是高度自治權的體現，立法機關可根據基本法規定並依照法定程序制定、修改和廢除法律，還可以根據中央政府的授權自行處理有關事務。立法最能夠反映民意，受民意的影響也最大，雖然享有就特別行政區內部事務的立法權，但任何立法都必須維護國家主權。特別行政區的立法應該堅持兩方面的原則：一是不抵觸原則，特別行政區制定的任何法律不得與基本法和全國性法律相抵觸，但在實踐中立法會有的法律則明確規定了本地法優先原則，如《國旗及國徽條例》第 9 條第(2)款規定：“如本條例與根據《基本法》附件三公佈的任何全國性法律有不相符之處，本條例須解釋為該全國性法律的特別實施或改編本，並如此實施。”二是立法禁止義務原則，即《香港基本法》和《澳門基本法》第 23 條的規定，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特別行政區進行政治活動，禁止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。可以說，《香港基本法》和《澳門基本法》第 23 條規定的國家安全立法是立法委託條款，並沒有對立法的時間和內容予以規定，特區政府作為地方性政府享有維護國家安全的立法權，這體現了“一國兩制”的原則，是特別行政區對中央的憲制性義務。⁷ 所謂憲制性義務是指特別行政區在憲法和憲制性法律上所負有的對國家的義務。⁸ 澳門特別行政區 2009 年已經立《維護國家安全法》，《澳門基本法》第 23 條的指令性規範已經完成，雙方互信進一步加強。香港在《香港基本法》第 23 條立法過程中，考慮到香港市民的負面反應，中央政府和香港政府暫時放棄了《國安條例》的制定，這

是雙方相互妥協和讓步的結果。

第二，根據《香港基本法》和《澳門基本法》第18條規定，全國人大常委會可以在徵詢特別行政區基本法委員會意見和特區政府的意見後將某些列入附件三的全國性法律刪減，但不能自動實施，必須由行政長官在當地公佈實施，或者通過立法來實施。《香港基本法》和《澳門基本法》附件三中列出的全國性法律涉及國防、外交和其他自治範圍之外的事務，前者包括一些對特別行政區的專門立法，對全國性法律特別行政區直接公佈實施，如《香港特別行政區駐軍法》，也包括一些法律制定的比較詳細具體，不需要制定具體的條例，如《外交特權與豁免條例》、《國都、紀年、國歌、國旗的決議》。間接立法適用是指特別行政區立法會可以制定與全國性法律相應的比例，這主要是針對一些比較抽象、原則或不符合特別行政區的情況的全國性法律，如香港特別行政區立法會根據《中華人民共和國國慶日的決議》制定了《特區假日條例》。然而，在全國人大決定宣佈戰爭狀態和特別行政區發生特區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定特別行政區進入緊急狀態時中央政府可以發佈命令將有關全國性法律在特區實施。

第三，中央的立法權是國家主權的體現，雖然香港和澳門特別行政區享有立法權，但受到全國人大及其常委會的制衡。其一，全國人大常委會對特別行政區的立法享有備案審查權，體現了中央對香港和澳門的治理。根據《香港基本法》第17條，全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的特別行政區基本法委員會意見後，如認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合本法關於中央管理的事務及中央和特別行政區的關係的條款，可將有關法律發回，但不做修改，該法律立即失效，除特別行政區的法律另有規定外，無溯及力，因此全國人大常委會享有立法備案審查權。其二，全國人大常委會也享有對基本法的解釋權和修改權。其三，憲法是國家的根本大法，是一個國家主權統一和領土完整的象徵，在全國範圍內實施，具有最高的法律效力，特別行政區制度是憲法委託或授權全國人大制定的，即使部分條款與特別行政區制度不相符合，這並不意味着違憲，憲法在香港和澳門特別行政區內整體實施。特別行政區除可以基

本法為依據制定法律和政策外，還可以憲法為依據和界限制定相應的法律，如可以根據憲法有關國家推廣普通話的規定制定相應的法律，特別行政區不能制定限制中央國家機關行使職權的法律，不能制定與憲法相抵觸的法律。⁹ 在特殊情況下，全國人大有權修改憲法，通過憲法規定特別行政區制度的具體樣態，授予特別行政區各項權力。

第四，基本法對中央有關特別行政區事務也有立法限制，應充分尊重自主立法權，全國性法律在特別行政區的實施有一定的限定性。其一，在香港和澳門實施的全國性法律，在內容上限於有關國防、外交和其他基本法規定不屬於特別行政區自治範圍內的法律及其解釋；在特別行政區實施的法律必須列入基本法附件三，並由特別行政區在當地公佈或立法實施，特別行政區不能對其作出違背立法原意的修改，其法律效力低於基本法，但高於行政長官的命令或立法會通過的條例。其二，對特別行政區上報全國人大常委會備案的法律如需發回並宣佈失效，對列入基本法附件三的全國性法律需要增減，全國人大常委會對基本法的解釋、基本法的修改議案在列入全國人大議程前，均須諮詢基本法委員會的意見或預先由該委員會進行研究並提出意見。

第五，探索中央與特別行政區的立法協調機制，將衝突化解在立法程序中，進一步發揮基本法委員會的作用。法國法學家巴蒂福爾指出：“經驗表明，政治主權的統一實際上也要求立法的統一；在同一個國家記憶體在多種立法是一種反常現象，會導致一種往往是錯綜複雜的局面。事實上，多種立法的存在一般來說表明對地方主義的尊重，在剛剛實現國家統一的情況下，對地方主義的這種尊重在政治上是審慎的，但事態的發展會消弭地方主義的；即使地方主義非常強烈的美國，統一的演變也是不可否認的。”¹⁰ 特別行政區的立法會與中央就各自權力界限和治理方式爭論的重要內容，體現了中央與特別行政區各自的利益關切，立法會應根據基本法的規定自行立法。信任是立法會與中央的良性互動的根基，鄧小平曾說：“對中華人民共和國、對中國政府沒有信任感，那麼其他一切都談不上了。”¹¹ 對涉及中央管理的事務和中央與特區關係的事務要特別慎重，應取得中央政府

的授權、意見和支持，涉及到中央和特區關係的立法應廣泛聽取多方面的意見，在憲法和基本法的框架內折中調和，盡最大努力達成立法共識。

四、結語

特別行政區的治理是國家治理的重要組成部分，也是推進國家治理體系和治理能力現代化的關鍵，必須以法治思維和法治方式處理中央與特別行政區關係，尤其要重視基本法的規範資源。特別行政區的基本法是依據“宜粗不宜細”方針制定的，不可能面面俱到，並且語言和社會不斷發生變遷，有些即使明確沒有得到中央授權的行為，但有利於特別行政區

管理的和基本法原則的，中央政府一般不會干涉。中央與特別行政區的互動應本着相互尊重的態度，通過基本法規定的互動機制進行恰當處理。這就需要中央和特別行政區有必要也有義務細化相關制度，提高基本法的可操作性，確保中央和特別行政區的互動以合乎基本法規定的規定進行。

[基金項目：本文是第 59 批中國博士後項目“新形勢下特別行政區治理的法律保障機制研究”（項目編號：2016M592360）、武漢大學自主科研項目（人文社會科學）科研成果，得到“中國高校基本科研業務費專項資金”資助；武漢大學青年學術團隊“兩岸及港澳法制的理論與實踐”的階段性成果之一。]

註釋：

- ¹ 李燕萍：《澳門的法院和審判制度》，北京：中國民主法制出版社，2011 年，第 43 頁。
- ² 王磊：《論人大釋法與香港司法釋法的關係》，載於《法學家》，2007 年第 3 期。
- ³ 田瑤：《從“吳嘉玲”案看香港法院“違憲審查權”及其限度》，載於《比較法研究》，2012 年第 6 期。
- ⁴ 陳友清：《論一國兩制下司法管轄權的限制性與完整性——紀念香港回歸祖國 9 週年》，載於《現代法學》，2006 年第 4 期。
- ⁵ 董立坤、張淑鈿：《香港特區法院對涉及國家豁免行為的案件無管轄權》，載於《政法論壇》，2012 年第 6 期。
- ⁶ 鄒平學：《抵觸基本法還是符合基本法——評香港特區立法會〈議事規則〉第 57 條(6)條之定位》，載於《法學》，2007 年第 5 期。
- ⁷ 黃志勇：《論香港特區維護國家安全立法的合理性——以香港基本法第二十三條立法為視角》，載於《政法學刊》，2012 年第 6 期。
- ⁸ 冷鐵勛：《論特別行政區對國家的憲制性義務》，載於《“一國兩制”研究》，2012 年第 4 期(總第 14 期)。
- ⁹ 宋小莊：《論“一國兩制”下中央與香港特區的關係》，北京：中國人民大學出版社，2003 年，第 150-152 頁。
- ¹⁰ [法]巴蒂福爾：《國際私法總論》，北京：中國對外翻譯出版公司，1989 年，第 162 頁。
- ¹¹ 鄧小平：《鄧小平論“一國兩制”》，香港：三聯書店(香港)有限公司，2004 年，第 14 頁。