

再者，除了政治手段之外，一些法律措施也被證明是有效推動爭端解決的可行性方法，如果不是全部的決議。在涉及多國的爭端中，法律解決方式可以先由少數國家嘗試，然後以此促進其他國家一同來探索，一種方案。例如在南沙群島爭端中，至少利害關係國會試圖在它們之間達成共識。像馬來西亞、文萊等國，它們都作出有限的、非重疊的主張，這些國家可以求助於國際法院的司法來解決他們互相對抗的主張。這種行為會促使其他提出主權要求國打破僵局並參與到解決爭端的過程中來。

對於其他只涉及有限國家的爭端，向國際法院尋求諮詢意見若非判決也是值得一試的。這種意見會成為底線，未來的政治磋商將在此基礎之上進行。日前，由於爭端國沒有基本前提來展開磋商解決問題，因此毫無進展。一旦他們得到獨立機構關於爭端的意見，這將更容易消除障礙並使磋商由此展開。爭端國對於向國際法院尋求意見不應該猶豫或持抵制的態度，因為它不是一個常規判決，不用擔心它將會對權利的解決一鐘定音。這種意見的迴旋餘地將鼓勵他們以此方式為基礎，隨後採取外交手段。總之，當我們目睹過去以政治手段解決爭端的失敗，在將來值得嘗試把法律措施與政治積極性相結合，這會成為目前這些問題的補救方法。

第二次會議

中華人民共和國法律體系中的特別行政區

主持

唐志堅

澳門特別行政區籌委會委員，立法會議員

杜慧芳

澳門大學法學院教師

特別行政區的設立是對 國家制度的重大發展

劉高龍

澳門大學法學院協調教授及副院長

從國家結構形式和行政組織制度看，中華人民共和國實行的是有限權力下放的中央集權的單一制國家。隨著1997年7月1日香港特別行政區和1999年12月20日將成立的澳門特別行政區的設立，中華人民共和國又有了新的非常特殊的地方機構。本文主要比較特別行政區與中國內地其他行政區的不同之處，從而闡明特別行政區的設立是對單一制國家制度的創造性發展。

一、省和直轄市

現行的中國行政區劃是由1954年《中華人民共和國憲法》規定的。1982年，第八屆全國人民代表大會對1954年憲法作了系統修改（俗稱1982年憲法），但仍保留了關於行政區劃的規定。根據中國憲法規定，在中央直轄之下的行政區劃為省、直轄市和民族自治區。在省之下有縣（農村地區）和市，較大的市的行政地位高於縣，在縣和市之下有鄉（農村地區）和鎮（城市居民聚居地方）。直轄市與省並列，直轄市內城市地區分若干個區，在農村地方分若干縣。現在中國有23個省和4個直轄市（北京、天津、上海和重慶）。省和直轄市管轄的人口眾多，地域遼闊，在中國政治經濟和社會生活中佔有非常重要的地位。

先講省和直轄市的行政地位。省和直轄市都是直隸於中央的一級行政區域。省和直轄市政府是地方國家行政機關¹。這是與葡萄牙不同的。

¹ 《中華人民共和國憲法》第105條。

葡國實行地方分權制，地方權力組織都屬於地方自治團體²。中國的省和直轄市政府管轄的事項既包括地區性國家事務，也包括地方性事務。省和直轄市政府內的廳局級行政機關通常分為三類：一是經國務院批准設置的作為省和直轄市政府組成部分的工作部門，與國務院的部和委相對應；二是中央主管部門設置於省和直轄市的派出機關；三是根據省和直轄市自身需要設置的機關。這些廳局級機關一般有100個左右³。

省和直轄市政直接在國務院領導之下。憲法第89條第4款規定：國務院“統一領導全國各級國家行政機關的工作，規定中央和省、自治區、直轄市的國家行政機關職權的具體劃分”，《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48條規定，“全國地方各級人民政府都是國務院領導的國家行政機關，都服從國務院”。省政府各廳局機關既要服從省長的領導，也要服從國務院相應部委的領導，即所謂受雙重領導。根據法國行政法學理論，權力下放制中有垂直式權力下放和平面式權力下放。中國地方行政組織很像上面提到的兩種權力下放方式的結合。

中國實行中央集權制是有其歷史和文化傳統的。中國雖然是個多民族國家，但佔人口95%的是漢族，由於絕大多數人口有共同的語言和文化，容易採取中央集權的單一制國家。中央集權制在中國已有幾千年歷史，中國歷代皇朝和政府都追求建立中央的絕對權威，在全國實行統一管轄權。在中國這樣一個人口眾多，幅員廣大的國家，中央集權制能有效地防止國家分裂，保持國家的穩定和鞏固。

中華人民共和國政府實行中央集權制，除了政治經濟歷史和文化的原因外，也受到馬克思列寧主義的影響。恩格斯說“集權是國家的本質，國家的生命基礎”，是“國家的一條原則”⁴。列寧說：“中央集權制的大國是從中世紀分散狀態走向將來全世界社會主義統一的一個巨大的歷史步驟，……沒有也不可能有其他走向社會主義的道路”⁵。

中央集權制是比較適合中國國情的。但是在中央集權制下，中央

² 《葡萄牙共和國憲法》第237條和238條。

³ 參見《中國地方國家機構概要》第117頁，法律出版社，1989年。

⁴ 《馬克思恩格斯全集》第41卷，第396至397頁，中文版。

⁵ 《列寧全集》第20卷，第29頁，中文版。

和地方的權力如何劃分？權力下放到甚麼程度？這是一個十分微妙且又極為重要的問題。如果中央政府權力過於集中，就不能很好地照顧到地方的利益和特點，影響地方當局的積極性。反之，如果地方權力過大，必然會影響中央政策的統一實施，危害國家的統一安定和經濟快速平衡發展，不符合全國人民願望。自1949年至1978年，中國政府曾多次進行過權力下放的嘗試，但最後地方的權力還是受到很大的限制。自1978年後，中國政府推行政治改革，賦予地方國家機關較多的權力。這包括省和直轄市向中央上繳的財政實行包乾制，擴大地方的財政權。確定中央稅收、地方稅收以及中央和地方共用的稅收。地方政府有物價管理權，工資調整權。中央將一部分國有企業給地方管理。賦予省和直轄市對廳局級領導有任免和調動權。由於這些改革措施，地方政府的權力增多了，積極性擴大了，但這是在中央集權制下作有限的權力下放。因為賦予省和直轄市政府多大權力，決定權由中央掌握。

二、民族自治區

中國除漢族外，有55個少數民族。1949年9月頒佈的作為中華人民共和國臨時憲法的《中國人民政治協商會議共同綱領》第51條規定：“各少數民族聚居地區，應實行民族區域自治，按照民族聚居的人口多少和區域大小，分別建立各種民族自治機關”。中國憲法第120條規定，“民族自治地方的自治機關是自治區、自治州、自治縣。”自治區是與省和直轄市平行的行政區域，直接隸屬於中央。現在中國共有5個自治區，即：內蒙古自治區、寧夏回族自治區、廣西壯族自治區、新疆維吾爾自治區和西藏自治區。

根據中國憲法和1984年5月頒佈的《中華人民共和國民族區域自治法》的規定，民族自治區在自治權方面有以下特點：

1. 自治區主席由實行區域自治的民族的人民擔任；
2. 自治區人民代表有權依照當地民族的政治、經濟和文化的特點，制定自治條例和單行條例，報請全國人民代表大會常務委員會批准後生效；
3. 對於中央國家機關的決議、決定、命令和指示，如有不適合民族自治地方實際情況的，自治區可以報經中央國家機關批准，變通執行或者停止執行；

4. 凡是依照國家財政體制屬於民族自治地方的財政收入，由民族自治區自主安排使用。收入不敷支出的，由中央財政機關補助；
5. 組織本地方維護社會治安的公安部隊；
6. 自主管理本地方的教育、科學、文化、衛生、體育事業，保護和管理民族的文化遺產，發展和繁榮民族文化；
7. 使用當地通用的一種或幾種語言文字。

民族自治區除了自治特點外，其行政地位基本上是與省和直轄市相同的。《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第48條規定，民族自治區政府是國務院統一領導的國家行政機關，都服從國務院。民族自治區政府內的廳局級機關既要服從自治區主席領導，也是接受國務院各部委的領導。

三、特別行政區

特別行政區是為了解決香港、澳門和台灣問題而設立的新的行政區劃。中國憲法第31條規定，“國家在必要時得設立特別行政區”。由於香港和澳門分別在英國和葡萄牙長期管治之下，兩地的居民對兩地現行的社會制度、法律制度和生活方式比較習慣，為了使政權平穩地過渡，中國領導人設想了“一國兩制”的模式。中國在恢復行使對香港和澳門的主權之後，在兩地各設立特別行政區。

下面根據1987年《中葡聯合聲明》和1993年通過的《澳門特別行政區基本法》，並從與省和直轄市比較的角度，分析將於明年12月20日成立的澳門特別行政區的高度自治地位。

1. 澳門特別行政區行政長官是在當地通過選舉或協商產生，由中央政府任命。根據《基本法》附件一，行政長官由一個具有廣泛代表性的選舉委員會依照基本法選出，由中央人民政府任命。2009年以及以後的行政長官可能會通過更加廣泛的選舉產生。可見，澳門居民及其民意代表對行政長官的人選有基本決定權。省、直轄市和自治區的行政首長的產生辦法有所不同。根據憲法第101條和《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第8條，省長、副省長、直轄市市長、副市長、民族自治區主席、副主席

由省、直轄市和自治區人民代表大會選出。但是另一方面，他們屬於中央管理的幹部範圍。地方在建議中央任免省、直轄市和自治區行政首長之前，應徵求分管的中共中央領導和國務院總理的意見。並且，中央在緊急情況下可決定地方領導幹部的人選⁶。

《基本法》第46條規定，特別行政區行政長官由在澳門居住滿20年的澳門永久性居民中的中國公民擔任。但在中國內地，法律沒有規定省和直轄市行政首長必須是當地居民。

2. 澳門特別行政區實行財政獨立。財政收入全部由特別行政區支配，不上繳中央⁷。內地的省和直轄市每年必須上繳到中央政府一定數量的財政收入。至於民族自治區，當財政收入多於支出時，須定額上交中央，當收入不敷支出時，由中央政府給予補助⁸。
3. 澳門特別行政區有權自行制定貨幣金融方面的政策，自行發行貨幣，不實行內地的外匯管制政策。特別行政區是單獨的關稅地區⁹。
4. 澳門特別行政區建有自己的員警部門，其組織體系和運行制度完全不同於內地的公安部門。
5. 澳門特別行政區無外交權，中央人民政府負責管理與澳門特別行政區有關的外交事務，但是中央人民政府授權澳門特別行政區自行處理有關的對外事務¹⁰。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，單獨地與世界各地、各地區及有關國際組織簽訂有關協議¹¹，可以以中央人民政府允許的身分參加以國家為單位的國際組織和國際會議¹²。
6. 澳門特別行政區享有立法權¹³。除了國防和外交事項外，特別行政區立法會可就自治範圍內的所有事項進行立法，甚至可以制定本地的刑法典、民法典和訴訟法典等。由於實行一國兩制，特別行

⁶ 《當代中國政府》鄭宇碩、謝慶奎，第420頁，香港天地圖書，1992年。

⁷ 《澳門特別行政區基本法》（以下簡稱基本法）第104條。

⁸ 《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第33條。

⁹ 《基本法》第107條、108條、109條和120條。

¹⁰ 《基本法》第13條。

¹¹ 《基本法》第136條。

¹² 《基本法》第137條。

¹³ 《基本法》第17條。

政區立法會通過的法律和特別行政區政府制定的行政規章，可以不同於內地的法律制度。相反，省、直轄市和自治區人民代表大會制定的地方性法規不得與憲法、法律和國務院的行政法規相抵觸¹⁴。

7. 澳門特別行政區享有獨立的司法權和終審權¹⁵。特別行政區法院除涉及國防、外交等國家行為外的所有案件均有審判權。特別行政區有自己獨立的法院和檢察院系統，不隸屬於中國內地的司法組織。

由此可見，澳門特別行政區的行政地位是與內地省、直轄市和民族自治區不同的。特別行政區的自治權不僅高於內地省、直轄市和民族自治區，而且也在一些方面高於聯邦國家的成員邦。但是特別行政區與中央的關係不是聯邦的關係。因為在聯邦制國家，成員國有權退出聯邦。特別行政區是中國的一個行政區劃，是中國不可分割的組成部分。特別行政區的地位以及享有自治的程度是由中央政府根據實際情況和需要決定的。

特別行政區在享有如此高的自治地位在單一制國家也是絕無僅有的，因此，特別行政區的設立是對單一制國家結構形式的一種重大發展和突破。

¹⁴ 《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》第7條。

¹⁵ 《基本法》第19條。