

澳門區際協議的界定、效力及程序規制

李毅* 項京豫**

摘要 簽署區際合作文件是澳門特區與中國其他地區加強機制對接和規則銜接的重要途徑，當前對該問題的研究還比較薄弱。本文將在對現有情況進行梳理的基礎上，指出目前澳門簽署的合作文件存在公佈標準不清晰、文件的屬性不明確、商簽程序不規範等問題，有必要循著規範化處理的進路，對合作文件進行必要規制，以提升澳門特區政府依法施政的水平。具體進路如下：對區際協議予以明確界定，以區分區際協議和一般合作文件。凡是符合區際協議特徵的合作文件，應按簽署區際協議的相關程序和規則辦理；明確區際協議在法律規範層面的拘束力，強化其後續落實義務；對商簽區際協議的程序進行適當規範。

關鍵詞 澳門 區際協議 合作文件 程序規制

引言

中國在香港和澳門實行“一國兩制”，這種制度設計具有顯著的優點，同時也不可避免地帶來一些挑戰。優點是可以在國家的統一協調下，發揮各自的優勢和作用，形成合力。挑戰是三個司法管轄區的法律制度各有差異，由此可能形成制度性鴻溝，阻礙區際貨物、人員、資本、信息等各類生產要素的順暢有序流動。因此，為趨利避害，三個司法管轄區必須加強機制對接和規則銜接。

2017年7月，中國國家發展和改革委員會與粵港澳三地政府在香港共同簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，為大灣區建設訂下合作目標和原則，亦確立合作的重點領域。2019年2月，國家公佈《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，標誌著大灣區建設邁上新台階。2021年9月，為給澳門產業多元發展創造條件，國家公佈了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》。在大灣區和橫琴粵澳深度合作區（下稱“深合區”）建設加快推進的背景下，粵港澳三地加強機制對接和規則銜接的必要性和緊迫性進一步提升。

近年來，澳門為加強與內地，特別是廣東省和香港特區的機制對接和規則銜接，作出了不少努

* 李毅，北京師範大學法學院教授，法學博士。

** 項京豫，澳門科技大學法學院本科生。

力，其中一個重要的途徑^[1]就是與有關方面簽署相關合作文件。但我們看到，目前對相關問題的研究還比較薄弱，對於很多具體問題亦沒有形成基本的共識。本文將在對澳門簽署的合作文件的基本情況進行梳理的基礎上，嘗試對區際協議的界定、識別、效力及位階等問題提出看法，並就如何對簽署區際協議的程序進行規制提出建議，以就教於方家。

一、現有合作文件之梳理及存在的問題

（一）現狀梳理

澳門回歸以來，特區方面與中央相關部門、內地各省市（特別是廣東省），以及香港特區等簽署了大量合作文件，這些文件的名稱不一，主要包括“協議”、“安排”、“協定”、“框架協議”、“備忘錄”等。合作文件的一部分集中公佈於《澳門特別行政區公報》^[2]，另有相當一部分合作文件只能從特區政府各部門^[3]發佈的新聞稿中得知簽署信息，但很多情況下並無公佈文本。

經梳理上述兩方面的信息來源，可以對合作文件作適當歸納和分類：

1. 從澳方簽署的名義看，可分為三類：一是澳門特區名義，例如2003年12月27日簽署的《澳門特別行政區和內地關於對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅的安排》；二是澳門特區政府名義，例如2009年11月簽署的《中華人民共和國澳門特別行政區政府與中華人民共和國香港特別行政區政府關於持永久性居民身份證入出境及互免填報入出境申報表協議》；三是澳門特區政府部門名義，例如2020年6月簽署的《國家知識產權局和澳門特別行政區政府經濟局關於深化在知識產權領域交流合作的安排》。

2. 從簽署對象看，可分為五類：一是中央政府部門，例如2018年12月簽署的《國家發展和改革委員會與澳門特別行政區政府關於支持澳門全面參與和助力“一帶一路”建設的安排》；二是中央機關（並非政府部門），例如澳門與最高人民法院簽署的一系列司法合作安排；三是內地地方政府，例如特區政府與廣東省政府於2011年3月簽署的《粵澳合作框架協議》；四是香港特區或特區政府，例如2019年11月簽署的《澳門特別行政區和香港特別行政區關於對所得消除雙重徵稅和防止逃避稅的安排》；五是台灣地區，例如澳台兩地以經濟文化辦事處名義於2015年12月簽署的《澳門與台灣避免航空企業雙重課稅協議》。

3. 從簽署方的數量看，可分為兩類：一是雙邊類，簽署方為兩方。此類佔絕大多數，不另舉例；二是小多邊類，簽署方為三方或三方以上。例如2024年6月簽署的《粵港澳應急管理合作暨大灣區應急救援行動合作框架協議》，簽署方包括廣東省應急管理廳、香港保安局及澳門警察總局

[1] 進行機制對接和規則銜接其他途徑還包括：（1）粵港澳三地的法律部門於2019年建立聯席會議機制。該機制已經舉行了六次會議，在完善多元化糾紛解決機制、提升法律服務、加強涉外法治人才培訓等方面取得了不少成果；（2）開展立法協同。澳門法務局與橫琴深合區法律事務所就兩地的立法工作建立了定期溝通協調機制，共同就深合區的相關法律法規進行研究和討論，在立法工作中相互協作、配合，並給予專業法律意見；（3）優先促進調解、仲裁等“軟法”規則銜接。例如，設立了粵港澳大灣區調解平台，制定了《粵港澳大灣區調解員資格資歷評審標準》、《粵港澳大灣區調解員專業操守最佳準則》和《粵港澳大灣區跨境爭議調解示範規則》等多個文件，促進大灣區調解規則的統一；（4）按實際需要修訂本地法律。特區政府持續檢視特區各範疇的法律法規，按需要作出必要修改，支持和便利澳門居民在深合區生活、就業、創業、學習，並為澳門居民提供跨境公共服務。相關信息請參見澳門特區政府2024財政年度施政方針。

[2] 參見澳門特別行政區政府印務局網站，<https://www.io.gov.mo/cn/home/>。

[3] 從新聞局網站得知，有行政公職局、法務局、衛生局、文化局等。

等三方^[4]。2017年7月簽署的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，簽署方包括國家發展改革委員會、廣東省政府、香港特區政府、澳門特區政府四方。

4. 從涉及領域看，主要有如下幾類：一是綜合類，涵蓋政策協調、規劃或計劃協同、區域機制對接等事宜，例如前述的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》、《粵澳合作框架協議》；二是經貿類，例如2003年10月簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》及後續簽署的多個補充協議^[5]。2003年12月簽署的《澳門特別行政區和內地關於對所得避免雙重徵稅和防止偷漏稅的安排》及後續簽署的五個議定書；三是司法合作類，澳門與內地簽署了四份司法合作協議^[6]，與香港特區簽署了三份司法合作協議^[7]；四是具體行政管理事項類，例如2003年1月簽署的《國家知識產權局與澳門特別行政區經濟局關於在知識產權領域合作的協議》；2020年6月簽署的《國家知識產權局和澳門特別行政區政府經濟局關於深化在知識產權領域交流合作的安排》；五是重大項目類，例如2016年10月簽署的《關於聯合籌建蘇澳合作園區的備忘錄》^[8]。

（二）存在的問題

通過對澳門特區簽署合作文件的情況進行深入分析，可以發現存在一些需要關注和解決的問題：

1. 公佈標準不清晰。澳門特區簽署的合作文件數量繁多，因不少並未集中公佈於印務局網站，或僅於部門網站公佈簽署信息而不公佈文本，所以難以對合作文件的數量作出完全統計。造成這種情況的主要原因是並未對何種合作文件需要集中公佈訂定明確的標準，因此導致有些文件本應公佈而未公佈。

例如，《關於聯合籌建蘇澳合作園區的備忘錄》規定，澳門特區政府與江蘇省政府共同在常州市合作開發建設蘇澳合作園區，這涉及澳門方面的行政及資源投入，如能公佈顯然有利於提升行政的透明度，保障依法施政。再如，根據澳門新聞局2022年12月20日發佈的消息，粵澳兩地政府此前簽署了《澳門機動車入出廣東協議》，成功打通牌證申領、保險購買、系統建設等關鍵環節，促使“澳車北上”政策成功落地實施。該協議涉及廣大澳門居民如何辦理“澳車北上”程序，但相關文本也未見公佈。

2. 文件的自身屬性不明確。特區政府及相關部門簽署的這些文件在法律上到底屬於何種性質？在澳門的法律體系中居於何種地位？位階如何？對於這些問題，澳門現有法律並未給出明確的答案。由此造成的連帶問題是，實踐中存在“重簽署、輕落實”的現象，一些文件一經簽署即可能被束之高閣；一些文件因自身屬性不明，造成落實上的困難。

3. 商簽程序不規範。從印務局網站公佈的情況看，有些合作文件在簽署前，簽署代表得到了行政長官的授權，有些則未見履行相關程序（或許存在內部授權，但並未對外公佈）。例如《關於內

[4] 參見澳門特別行政區保安司司長辦公室新聞稿：《粵港澳三地簽署〈粵港澳應急管理合作暨大灣區應急救援行動合作框架協議〉》，載澳門特別行政區政府入口網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1070696/>。

[5] 據統計，《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》共有19個補充協議，通過簽署補充協議的方式，內地不斷擴大對澳門的開放和市場准入。

[6] 具體包括：（1）2001年8月簽署的《關於內地與澳門特別行政區法院就民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據的安排》及2021年1月的修改文本；（2）2006年2月簽署的《內地與澳門特別行政區關於相互認可和執行民商事判決的安排》；（3）2007年10月簽署的《關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排》；（4）2022年2月簽署的《關於內地與澳門特別行政區就仲裁程序相互協助保全的安排》。

[7] 具體包括：（1）2005年5月簽署的《關於移交被判刑人的安排》；（2）2013年1月簽署的《關於相互認可和執行仲裁裁決的安排》；（3）2017年12月簽署的《對民商事案件相互委託送達司法文書的安排》。

[8] 參見經濟財政司司長辦公室新聞稿：《蘇澳合作園區高級別聯席會議第一次會議在常州召開》，載澳門特別行政區政府新聞局網站，<https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N17LCLqGho>。

地與澳門特別行政區就仲裁程序相互協助保全的安排》在簽署前，行政長官通過第 8/2022 號行政命令授權行政法務司司長代表特區與最高人民法院代表簽署^[9]。而《國家知識產權局和澳門特別行政區政府經濟局關於深化在知識產權領域交流合作的安排》，在印務局網站上並未搜索到行政長官授權簽署的相關行政命令。此外，簽署合作文件前，是否需要特區政府的法務部門對其作合法性審查？是否需要報中央政府知悉或審批？從依法行政的角度，也有必要對這些問題加以研究，並對商簽相關合作文件的程序進行規範。

對於上述問題，筆者認為，有必要循著規範化處理的進路，對合作文件進行必要規制，以提升澳門特區政府依法施政的水平。具體進路如下：第一，對區際協議予以明確界定，以區分區際協議和一般合作文件。凡是符合區際協議特徵的合作文件，應按簽署區際協議的相關程序和規則予以辦理；第二，明確區際協議在法律規範層面的拘束力，強化其後續落實義務；第三，對簽署區際協議的程序進行適當規範。下面筆者將逐一展開論述。

二、區際協議的界定及識別

（一）比較法的檢視

1. 中國內地的政府間行政協議

簽署政府間行政協議是中國內地跨行政區域協作實踐中運用最為廣泛的一種方式，是長三角、珠三角、京津冀等地政府多年來推動區域協調發展的重要路徑。政府間行政協議是指兩個或兩個以上的行政主體，為了實現行政管理的效果，基於意思表示一致而達成協議的行為。政府間行政協議建立在相關主體協商一致、自願締結和履行的基礎之上，所以本質上是一種公法契約，體現了協議主體的平等自願性和行政權的自我運用，是締約各方自覺履行相關義務的依據，因而具有內在的約束力。有學者認為，政府間行政協議屬於一種非正式的法律淵源^[10]。

2. 美國的州際協定

美國的州際協定制度最早產生於美國殖民地時期，主要用於解決州與州之間的邊界糾紛。後來，為了解決州與州之間水資源的分配、城市規劃的協作、橋樑和隧道的使用等問題，又被廣泛運用並得到進一步發展。經過上百年的發展，美國的州際協定已經形成了一套比較完善的制度，並有美國憲法的確認與保障。在當代美國，州際協定已經成為實現州際合作和爭端解決的最為重要的協調機制。州際協定具有法律依據和法律效力，有的協定還需得到國會或參議院的批准。州際協定的效力優先於成員州之前頒佈的法規，甚至也優先於之後新制定的法規。各州一經參加州際協定，就不能隨意單方面地對協定進行修改或者撤銷。^[11]

（二）區際協議的界定

區際協議是澳門特區與中國其他地區的行政或司法主體簽署的，明確規定雙方權利義務關係的

[9] 參見澳門特別行政區行政長官辦公室 第8/2022號行政長官公告。

[10] 有關研究可參見劉平：《政府間行政協定在區域制度協作中的運用——基於長三角地區的實證報告》，載《政府法制研究》2021年第8期，載上海市司法局網站，https://sfj.sh.gov.cn/ztzl_xsqs/20211221/379ce41250d64d4aba9fd1e76b6e8ec.html；季晨熾：《論區域行政協定的法律效力及強化對策》，載中國政法大學法治政府研究院網站，<https://fzzfyjy.cupl.edu.cn/info/1044/15528.htm>。

[11] 劉平：《政府間行政協定在區域制度協作中的運用——基於長三角地區的實證報告》，載《政府法制研究》2021年第8期；，載上海市司法局網站，https://sfj.sh.gov.cn/ztzl_xsqs/20211221/379ce41250d64d4aba9fd1e76b6e8ec.html；陳立剛：《地方政府間跨域合作的探究——以美國地方政府為例》，載台灣公共行政與公共事務系所聯合會網站，https://taspaa.org/Paper_Info.aspx?ID=235。

合作文件，不同於一般合作文件，亦不同於內地的政府間行政協議或美國的州際協定，更不同於國際協議。

區際協議不同於一般合作文件。區際協議是規定簽署方權利義務關係的公法契約，具有約束力，需要簽署方認真執行和落實。一般合作文件只是用於協調政策或表達雙方的合作意願，對簽署方沒有拘束力，如未執行和落實並不產生負面的行政後果。需要說明的是，對區際協議和一般合作文件進行嚴格區分，目的並非要否定或貶損一般合作文件的意義和作用。一般合作文件的締結程序靈活，可繼續為行政部門廣泛運用。

區際協議不同於內地的政府間行政協議和美國的州際協定。區際協議是在“一國兩制”的框架下，作為單獨司法管轄區的澳門特區與其他司法管轄區的內地、香港特區及台灣地區簽署的合作文件，而內地的政府間行政協議和美國的州際協定都是在同一司法管轄區下的行政主體簽署的合作文件。當然，由於美國存在聯邦法律和州法律兩套系統，不同州的法律制度不完全相同，故在此意義上，區際協議與美國的州際協定更加相似。

區際協議不同於國際協議。區際協議是澳門特區與中國的其他地區簽署的合作文件。國際協議是澳門特區按照《澳門基本法》的規定，在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、科技、體育等自治領域或其他具體授權領域，以“中國澳門”的名義，同世界各國、各地區及有關國際組織簽署的協議，屬於國際法律文件。

（三）區際協議的識別

如何識別一項合作文件是否構成區際協議，是實踐中必須面對的問題。在此方面，國際條約或協議的識別技術可以提供參考和借鑒。在國際條約法實踐中，一些國際法文書構成具有法律約束力的條約或協議，一些則不構成，並通常被命名為諒解備忘錄（MOU）。此類諒解備忘錄僅用以表達締結方的合作意願，違反其規定不會構成國際不法行為，亦不會被追究國家責任。但並非所有的諒解備忘錄均不構成國際條約或協議，有的國際法文書雖然名為諒解備忘錄，但無論是締結方還是相關國際司法機構均將其認定為國際條約或協議。

為此，國際法學者就如何識別國際條約或協議進行了深入研究，一般認為，識別國際條約或協議可以從主觀標準和客觀標準兩個方面入手。在主觀標準方面，雙方都有意願將其作為一個有法律約束力的文件，雙方都將落實其規定的內容。主觀意願並非難以捉摸的，而是可以在磋商及交流過程中予以確定；在客觀標準方面，如果相關主體有意向締結一項國際條約或協議，會有意識地使用一些措辭，例如“應該”、“同意”、“承允”、“權利”、“義務”和“生效”等詞語。如果他們無意締結一項有法律約束力的文件，而只是一項並無法律約束力的諒解備忘錄，他們就不用“應該（shall）”，而用一個少些義務語氣的詞語，例如“願意（will）”。^[12]

誠如上述，區際協議與國際條約或協議存在明顯不同，但這主要是締結主體的差異，而在文本內容的判斷方面，兩者實際上具有相似性。因此，同樣可從主觀標準和客觀標準兩個方面判斷一個合作文件是否構成區際協議。主觀標準方面，須視乎雙方在磋商過程中是否表達了將其作為一個具有約束力文件的意願，這可以在磋商或溝通記錄中找到證據；客觀標準方面，區際協議通常如國際協議一樣使用規範的條款編號（如第一條、第二條等），有起首段和結尾段（通常規定生效問題），文本內容中較多使用“應該”、“同意”、“承允”、“權利”、“義務”和“生效”等體現權利義務關係的詞語^[13]。通過上述標準對一項文件進行分析，應該可大致判斷出其是否具備區際

[12] 參見[英]安托尼·奧斯特：《現代條約法與實踐》，江國青譯，中國人民大學出版社2005年版，第29頁。

[13] 類似的思路請參見Ilda Cristina Ferreira：《區域協定的法律性質及其在澳門法律淵源的位階》，載《行政》第134期（2021年）。

協議的特徵。

三、區際協議在澳門法律體系中的效力及位階

(一) 在本地法律體系中的效力

在澳門的現有法律體系中，區際協議並非法源之一。《澳門基本法》第8條規定，澳門原有的法律、法令、行政法規和其他規範性文件，除同本法相抵觸或經澳門特別行政區的立法機關或其他有關機關依照法定程序作出修改者外，予以保留。第18條規定，在澳門特別行政區實行的法律為本法以及本法第8條規定的澳門原有法律和澳門特別行政區立法機關制定的法律。《澳門基本法》的上述規定均未提及區際協議。

唯一的例外是，《澳門基本法》第93條規定，澳門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。與此相應，澳門第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第5條規定，“與全國其他地區的司法機關簽訂的司法互助協議”須公佈於《澳門特別行政區公報》第二組。但須注意的是，公佈行為本身並非司法互助協議產生效力的前提^[14]。

在理論層面，學者普遍認為，廣義而言，澳門的法律體系包括《澳門基本法》、列於《澳門基本法》附件三的全國性法律，適用於澳門的國際法文件，澳門特區的法律、法令、行政法規及其他規範性文件^[15]。狹義而言，澳門的法律體系包括《澳門基本法》，回歸前制定的予以保留的原有法律及法令，澳門特區立法會制定的法律。^[16]

那麼，區際協議是否應該在澳門的法律體系中佔有一席之地，並具有規範性效力？有論者認為，區域協議中的司法合作協議屬於法律協議^[17]。的確，隨著司法實踐的發展，把區際司法合作協議定性為法律協議，並作為澳門法律體系的一部分已無爭議。澳門特區法院在較早期的涉及與內地司法協助的相關案件判決中，一般並不引用澳門與內地簽署的司法協助安排，而總是援引本地法律^[18]。但近些年來，司法機關的立場發生了明顯變化。例如，澳門中級法院在第829/2018號案中，依據澳門《民事訴訟法典》及《內地與澳門特別行政區關於互相認可和執行民商事判決的安排》作出判決。該判決被上訴到終審法院，終審法院完全認可了中級法院的立場，並明確表示，“澳門特別行政區與內地之間現在實施的是前文已提及的《內地與澳門特別行政區關於互相認可和執行民商事判決的安排》。我們認為清楚而且毫無疑問的是，這樣一份有著其自身性質、範疇、內容和涵蓋範圍的《安排》，必然以（互相）承認所涉及之法律體制和法律制度的有效性、效力、信任及尊重為前提，而訂立此《安排》的目的（主要）在於明確應如何處理其所涉及的事宜，從而創造安定性

[14] 第3/1999號法律《法規的公佈與格式》第3條規定，法律、行政法規、立法會決議、行政命令及行政長官對外規範性批示、澳門特別行政區主要官員對外規範性批示、以“中國澳門”名義簽訂的有關國際協議，須公佈於《公報》第一組，否則不產生法律效力。與此形成對比的是，該法律第5條規定中並沒有“否則不產生法律效力”的措辭。

[15] 按肖蔚雲教授的解釋，“其他規範性文件”包括總督及其政府行使行政權所制定的訓令和對外規則性批示，以及立法會發佈的決議、動議等，內容涉及具有普遍拘束力的強制性規範，制定和公佈亦須符合法定形式，均屬規範性文件之列，但效力低於法律和法令。因此，“其他規範性文件”並不包括區際協議。肖蔚雲主編：《一國兩制與澳門特別行政區基本法》，北京大學出版社1993年版，第261頁。

[16] 趙向陽：《基本法與澳門特區的法制建設》，載《“一國兩制”研究》2014年第3期，第71頁。

[17] Ilda Cristina Ferreira：《區域協定的法律性質及其在澳門法律淵源的位階》，載《行政》第134期（2021年），第9-13頁。

[18] 例如澳門特別行政區中級法院第355/2010號案件判決書、第487/2010號案件判決書。

（同時提高簡單性、快捷性）”^[19]。

筆者毫無疑問認同司法合作協議屬於法律協議，但同時認為，僅把司法合作協議定性為法律協議在範圍上失之過窄。在對區際協議作嚴格限定和科學識別的前提下，所有區際協議均應作為具有法律約束力的規範性文件，這需要澳門的立法者在未來修法時採取必要措施。賦予區際協議以法律約束力，既有利於其跟進落實，也有利於對其進行程序規制。實際上，當前澳門特區簽署的其他部分區際協議已具有規範性效力，例如，經濟及科技發展局根據《工業產權法律制度》，並結合《國家知識產權局和澳門特別行政區政府經濟局關於深化在知識產權領域交流合作的安排》第六條的規定，公佈相關發明專利申請之延伸保護^[20]。也就是說，經科局已把與國家知識產權局簽署的合作安排作為其行政行為的法律依據之一。

（二）區際協議的位階

接下來必然需要面對的問題就是區際協議在澳門的法律體系中處於何種位階？區際協議如果與其他法律規範產生衝突應如何處理？

有論者指出，考慮到澳門法律缺少相關的規定，且因為區際協議的法律位階有助於解決潛在的法律衝突，所以就區際協議在澳門法律位階中的關係地位提出三個假設：（1）區際法低於本地一般法；（2）區際法優於本地一般法，低於國際法；（3）區際法優於本地一般法及國際法。該論者在作出分析後得出結論，認為第（2）種假設最為合理。也就是說，《澳門基本法》處於澳門法律體系的頂層，國際法次之，接下來是區際法，然後是本地一般法律^[21]。

筆者認為上述分析和論證是很有意義的，但並不認同最終得出的結論。理由在於，上述論者論證的主要依據是，澳門法院已經承認並適用有關區際協定，並將它們優先於本地法。但經檢視相關判決書^[22]，特區法院似乎並沒有得出這種結論，而只是把區際協議作為本地法律的補充。更重要的是，在《澳門基本法》及《關於訂定內部規範的法律制度》等均未對區際協議的法律地位予以明確，且區際協議的締結程序遠沒有達到訂定法律的規範程序（包括起草階段及立法會審議階段）的情況下，認為區際協議優於本地一般法是不合理的。

筆者認為，考慮到區際協議完全由行政部門主導，並未經過行政會討論和立法會審議，其位階應低於由立法會制定的澳門本地法律。但與此同時，為維護區際協議本身的嚴肅性，以及善意履行協議的原則，區際協議宜與行政法規列於同一位階。如區際協議與行政法規之間有不一致之處，應按“新法優於舊法”的原則處理。

四、區際協議的程序規制

本著對區際協議進行規範化處理的思路，有必要使締結區際協議的程序進一步規範化，具體如下：

（一）法務局的合法性審查。在現有實踐中，特區政府各部門在商簽區際協議過程時，並無徵

[19] 參見澳門特別行政區終審法院第39/2021號案件判決書。

[20] 參見《澳門特別行政區公報》第35期第二組，載澳門特別行政區印務局網站，https://bo.io.gov.mo/bo/ii/2021/35/economia01_cn.asp#dsedt5。

[21] Ilda Cristina Ferreira:《區域協定的法律性質及其在澳門法律淵源的位階》，載《行政》第134期（2021年），第15頁。

[22] 澳門特別行政區終審法院第39/2021號案件之判決書以及澳門特別行政區中級法院第520/2007號案件和第829/2018號案件之判決書。

求法務局意見的強制性程序，因此我們見到部分區際協議存在內容不嚴謹、用詞不規範等問題。雖然目前並沒有見到相關媒體報導，但不排除將來可能發生區際協議與本地法律甚至《澳門基本法》不一致的情況。因此，應當發揮法務局作為特區政府法律統籌部門的作用，要求各部門在商簽區際協議時，必須徵詢法務局的意見。法務局須就擬簽署的區際協議進行實體和程序兩方面的審查，並出具意見。

(二) 中央政府的審核。區際協議的內容大部分均涉及經濟、社會事務，屬於特區的自治範圍。但是應該看到，區際協議大多與區域發展有關，需要中央層面的統籌協調，另外不排除協議中對某些事宜的安排或處理本身亦屬於中央事權，因此，特區簽署的區際協議有必要報送中央政府審核，獲得認可後方能簽署，這也是“一國兩制”的應有之義。

(三) 特區內部的簽署授權。如上所述，目前簽署的區際協議，有些履行了向行政長官申請授權簽署的程序，有些則可能沒有。因此，應作出統一規定，凡是簽署區際協議的，均應履行向行政長官申請授權簽署的程序。行政長官授權的行政命令應在《澳門特別行政區公報》上公佈。

(四) 區際協議的公佈。為促進行政公開，加強公眾監督，區際協議應統一在《澳門特別行政區公報》上公佈。對於不屬於區際協議的一般合作文件，除涉及秘密或經協商不予公開的以外，也應鼓勵政府部門在其官方網站上公開。

(五) 加強實施協議的配套措施。區際協議一經簽署，應認真予以落實，不能束之高閣。賦予區際協議以規範性效力之後，區際協議本身可以作為特區政府採取相關行動或作出相關行政行為的依據。但在特定情況下，區際協議的落實仍然需要出台一些配套措施。以廣東省落實《澳門機動車入出廣東協議》為例，廣東方面先後制定《廣東省關於澳門機動車經港珠澳大橋珠海公路口岸入出內地的管理辦法》、《拱北海關關於澳門機動車入出內地監管辦法（試行）》等規範性文件。對於特區政府而言，如遇類似情況，也應採取相應措施。

Abstract: Conclusion of regional cooperation documents is one of main means for Macao SAR to enhance interface of mechanisms and regulatory frameworks with other regions of China, nevertheless, there are still many issues in this area to be further explored. The paper will first take stock of the current situation and then summarize the main existing problems with regard to the regional cooperation documents concluded by Macao, namely, (1) standard for publishing the documents not consistent; (2) legal attributes of the documents not clear; (3) procedure of concluding such documents not formalized. Therefore, it is necessary to regulate the whole process of concluding the documents based on the standardization approach, in order to upgrade the governance by law of the Macao government. Concrete suggestions are as follows: (1) define regional agreements and make distinction between the regional agreements and the normal cooperation documents. Those documents defined as regional agreements must be concluded in strict accordance with specific procedures and rules; (2) make clear the binding force of regional agreements as legal norms and strengthen the obligations to enforce them; (3) put in place the appropriate procedures for concluding the regional agreements.

Key words: Macao; Regional Agreements; Cooperation Documents; Procedural Regulation

(責任編輯：勾健穎)