

特別行政區對外交往權的類型與規制*

特別行政區對外交往權，是指作為次國家政府的特別行政區的官方對外交往權，是公權力不是私權利，不包含民間對外交往。這種官方對外交往，既包含以“特別行政區”、“特別行政區政府”、“特別行政區各機關”（行政機關、立法機關、司法機關）等名義進行的對外交往，也包含行政長官、立法會主席、立法會議員等公職人員依據法定職權和國際慣例或經授權所從事的對外交往行為，還包含一部分融入國家人格的外交事務參與行為。港澳回歸以後，特區廣泛參與國際經貿事務，對外聯繫不斷增強，國際影響日益擴大。在此，我們需要對特區對外交往權作出精細的類型化，並根據不同種類對外交往權的特點進行有差別的規制，使它們按照基本法的立法原意各安其道地順暢運行。

一、特別行政區對外交往權的三種類型

北大饒戈平教授將特別行政區對外交往權做了“三分法”——涉及對外行政性事務的自主權（基本法第七章），涉及對外經濟事務的自主權（基本法第五章），涉及對外社會發展事務的自主權（基本法第六章）。¹這反映論者所說的特區對外交往權的外延是非常廣的，如此擴充這項權力是否有道理呢？筆者認為，此種做法符合“對外交往權”的內涵要求，因為特區對外交往權體現的是特區的官方對外聯繫，基本法第五和第六章規範的是特區在經濟和社會領域的諸多職權，這些權力當然會作用於外部世界。然而饒教授的分類存在問題。因為此劃分方法沒有遵循分類標準的同一性原則，經濟事務和社會事務中有不少就是行政事務，而且第五、六兩章所載的經濟事務和社會事務並非專門對外而設置，這些條文是“對事不對人”，特區內部的法律主體也須遵照執行，如民航管理既涉及對外國航空公司也涉及本地航空企業。因此筆者接納饒教授對“對外交往權”的擴展研究，但認為需要重新分類，而且新分類標準要有理論和實踐價值。筆者認為，將特區“對外交往權”區分為“外交事務參與權”、“對外交易處理權”、“涉外事務自治權”是比較可行的。

* 作者簡介：姚魏，上海社會科學院法學研究所助理研究員，法學博士。

¹ 參見饒戈平、李贊：《國際條約在香港的適用問題研究》，中國民主法制出版社 2010 年版，第 5—8 頁。

（一）特別行政區“外交事務參與權”

特別行政區“外交事務參與權”是學術界關注得比較少的“對外交往權”，因為涉及特區的外交事務是由中央政府直接管理的，這在基本法第 13 條第 1 款有明確的規定，而且“中央人民政府負責外交與國防事務”是自中葡聯合聲明發表以來我們堅持的原則，也是中國對澳門行使主權的主要表現。一般情況下，既然外交事務是由中央政府直接管理和處置的，那麼地方政府就沒有法律上作為的空間，也就是外交事務不容地方置喙。但是有些國家的法律會規定某些涉及地方利益的外交行為需要和地方協商。如葡萄牙制定的《澳門組織章程》第 3 條第 3 款規定：“未授予上款所指之權（指授權澳督締約）而締結的國際協定或國際公約在當地施行時，應先聽取當地本身管理機關的意見。”這樣的規定是否就是“外交事務參與權”呢？當然是，但不是本文所指的那部分。因為它表現為地方對國家可主張的權利，中央政府諮詢地方意見是其義務，體現的是中央與地方之間的關係，受國內法約束。由於“對外交往權”在本文中主要是指特區作用於外部世界的權力，因而只有那種發生外部影響（指國際場合）的公權力才算是，這在其他國家的法律中未曾見到，但基本法裡有。例如澳門基本法第 137 條規定，特區參加以國家為單位的某些國際組織和國際會議，特區政府可派代表作為中國政府代表團成員或以中國政府和有關國際組織或會議允許的身份參加，並以“中國澳門”的名義發表意見。也就是說，中國的國內法允許特區政府派員參加外交談判、參加國際組織或會議並單獨發言。特區由此獲得的是實實在在的對外交往的權力，但是這種權力具有特殊性，它是職能性、輔助性和事實性權力。

因為特區在行使這類權力時不僅沒有獨立的人格，也沒有獨立的身份（有身份但不獨立），它必須依附於國家或中央政府的人格和身份，所以特區在外交活動中不能實施具有法律效力的行為，如締結條約、發表決定性的意見、實施制裁、投票表決等。一方面，特區是否參與外交事務要視其自身的意願，如果特區認為中央政府足以解決問題或能夠代表自己的利益，它可以不提出參加申請；另一方面，即使特區提出參加申請，但中央政府認為沒有必要，或者國際社會不認可特區單獨表達意見的權力，覺得違背國際慣例，當然也可拒絕特區的申請。然而，一旦中央批准特區的申請，並且獲得交往對象的同意或默許，則特區就可以行使外交事務參與權。外交事務參與權的行使範圍非常大，機會也非常多，有時是基於中央政府的授意而為，有時是特區政府的自覺行為，因為都不會產生嚴格的國際法律責任，所以在一定限度內，可以成為特區政府的裁量

行為。因為香港和澳門都是國際化大都市，而且和原先殖民宗主國保持特殊的關係，所以它們還經常會為中央政府的對外友好合作牽線搭橋，比如澳門就被作為中國與葡語國家經貿往來的橋樑。在很多場合，外國元首訪問中國也會順道訪問港澳，此時特區政府就自然加入到外交事務中來。由於外交事務是中央政府直接管理的，特區政府必須對中央的指令絕對服從，中央可以對它發佈外事紀律，以維護國家的主權和尊嚴。

（二）特別行政區“對外交易處理權”

特別行政區“對外交易處理權”是學術界討論得最多的“對外交往權”，甚至不少人將這兩個概念加以等同。不過究其實質，兩者的內涵和外延相去甚遠，它們是屬種關係。“對外交易處理權”的核心法律依據來自於基本法第 13 條第 3 款“中央人民政府授權澳門特區依照本法自行處理有關的對外事務”，但具體依據又是基本法第七章的多數條款。與“外交事務參與權”不同的是，特區處理這些事務雖沒有獨立的國際法律人格，但有單獨的法律資格與身份（中央的代理人）。在國內法中特區獲得中央對外事務權的行使權，在國際法中是作為中央政府的代理人處理有關的對外事務，也就是特區對外行事可以以“中國澳門”的名義實施國際法律行為，並非如“外交事務參與權”那般受到中央政府嚴格控制，其既可以對外締約也可以由其履約，但歸根結底是替國家或中央政府代理實施有關法律行為，最終由中央政府承擔一切國際法律責任，這與民法上的“間接代理”或“隱名代理”極為相似。也就是說，在一般情況下，這些對外事務應當由中央政府或所屬部門（主要是外交部）自己處理，按照憲法第 89 條第 9 項的規定，確實也是如此，從世界範圍看，大多數國家的對外事務也是由中央政府親力親為的，包括整體性的對外事務與地區性的對外事務。然而在聯合聲明簽署前，中國政府決定給予港澳兩個特區特殊待遇，將對外交易處理權交給特區自己行使，且在聯合聲明附件一第 1 部分強調這項權力是中央政府授予的，後又將其寫入基本法。

既然特區是代中央政府進行對外交往，並由中央承擔國際責任，且在特區行使權力的過程中還需要得到某些具體授權、協助以及監督，那中央政府為何不自己直接處理呢？給特區的特權是不是一種虛權呢？當然不是！對外事務依法交予特區自行處理，則賦予其很大的自主權，它可以按照自己的利益需求決定對外關係，只要這種關係沒有影響到國家主權利益，中央政府的監督行為是不會加以干涉和否決的。也就是說，中央是把特區的對外交往利益作為特殊利益單列的，儘管它也是國家利益的一部分，但有意將其與內地利益相區隔，不要求特區為了國家整體利益而作出犧牲，但特區必須要照顧

國家的政治利益。這其實是給特區極大的優待，因為任何國家的對外交往都是一項全局性博弈，要使得國家利益最大化必須適當時犧牲局部利益，而特區在這個方面獲得了“只取不予”的地位。可見中央為了保持特區長期繁榮穩定，給予其多大的自主權！而且，這種做法可以更加有效地保障特區的自治權，儘管自行處理對外事務本身不是自治權的一部分。比如，特區在締結國際協定時，它可以綜合考量協定內容是否與本地利益衝突、是否與本地立法銜接，由此決定是否締結，即它自己成為國際博弈的主體。這比中央政府對外締結條約前諮商地方更有利於維護地方利益，其巨大的自主空間是不言而喻的。因此筆者認為“對外交易處理權”尚未達到自治權的高度，但歸為自主權還是較合適的。

（三）特別行政區“涉外事務自治權”

特別行政區“涉外事務自治權”是學術界從未提及的“對外交往權”，這部分“對外交往權”就是饒戈平教授所指的基本法第五章和第六章所載的“涉及對外經濟事務的自主權”與“涉及對外社會發展事務的自主權”。筆者認為，將其稱為自治權倒更為合適，因為它們屬於真正的自治權範疇。其實，規定這部分權力的最主要條文是基本法第 2 條“全國人大授權香港特區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。”需要解釋的是，“涉外事務”與“對外事務”有何區別。中葡聯合聲明附件一第 1 節第 2 段規定：“中央人民政府授權澳門特別行政區自行處理本附件第八節所規定的各項涉外事務。”但是，1993 年公佈的澳門基本法第 13 條第 3 款規定：“中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關的對外事務。”可見，基本法特地將“涉外事務”改為“對外事務”。這一修改是非常精準的，它有效限縮了中央政府授權特區行使相關權力的範圍，因為“涉外事務”的外延實在太大了，與世界各國、地區以及外國公民、法人打交道的所有行為都可以稱“涉外事務”，而“對外事務”則是其中強烈關乎主權的那部分，如締結條約、發放護照、出入境管制等，處理不當會立即引起國際糾紛。因此狹義的“涉外事務”就是那些與主權關係不大、並非可以直接導致國家權利義務變化的涉及外國的事務，這些事務按性質完全可以交由地方進行屬地化管理，否則中央政府將不堪重負。如果特區的涉外事務都需要中央政府授權才可處理，那將是對特區歧視而不是優待，因為在中國，甚至普通行政區域都可以自主管理涉外事務，憲法、地方組織法、立法法等法律賦予地方的各項管理權都是包含涉外事務的，只不過在列舉時，僅指明權力作用的領域而不再區分作用的對象。

有人認為，特區授勳權（包含授勳予外籍人士）是中央未授予的權力，原則上特區政府是不得擅自行使的，但是由於這項權力有利於特區的治理，且比較符合“一國兩制”的原則，因此中央不應對之干預。²筆者認為，這是在僵化地理解“特區的所有權力都來自中央的授權”。如果每一項具體的權力都要中央明示授予，則基本法將不斷修訂“權力清單”，即使基本法第 20 條規定中央可以對特區補充授權，那麼全國人大及其常委會、國務院也將整日疲於授權。筆者認為，基本法將高度自治權授予特區，就是為了讓特區自行管理自治範圍內的事務而實現“一國兩制”，授勳權即是當然的自治性行政管理權，特區也可以自行立法加以規範，無須通過繁瑣的說理使之合法化，它本身就是合法的。與之類似，上海市在 1997 年制定了《上海市授予榮譽市民稱號規定》，規定上海市政府有權依據市人大的決定授給外國人、華僑和市外其他人士榮譽市民稱號。如果連普通地方區域都有類似權力，特區政府卻無資格享有，那豈不是對特區高度自治權的極大嘲諷？饒戈平教授使用了諸如“涉及對外經濟事務的自主權”這樣疊床架屋的稱謂，表明其不僅沒有區分“對外”和“涉外”，也沒有合理界分“自治權”和“自主權”。

綜上所述，“對外交往權=外交事務參加權+對外交易處理權+涉外事務自治權”。將特別行政區對外交往權分解為三個類型，有何理論與實踐的意義呢？筆者認為，這有利於將特區在對外交往領域內的所有權力“一網打盡”，唯有將某一項權力的所有形態都放置於觀察視域，其作為法學研究的對象才是完整和有效的。以往學界僅盯著基本法第七章，而且視其為鐵板一塊，皆認定為“對外交易處理權”，又定性為自治權的一部分。這反映了我國學術界研究態度粗疏、研究手段粗糙，這是今後必須改正的。

二、特別行政區對外交往權的規制方法

特別行政區的立法機關、行政機關和司法機關在對外交往過程中有著不同的職權與職責，它們既有分工又有制衡，共同完成對外交往的任務，但是特區政權機關之間對相互權力的制衡無疑是不全面的。一般情況下，特區總是傾向於保護自己的利益，內部監督機制不僅可能失效，甚至會產生多方聯合起來倒逼中央讓權的情況。而且，特區對外交往會受到國際環境的深刻影響，而它沒有像國家那樣的駐外機構和外交管道，獲取資訊和判斷形勢的能力遠不如中央政府，對外交往比較注重短期和局部利益，容易被外部

² 參見張定淮、孟東：《是‘剩餘權力’，還是‘保留性的本源權力’——中央與港澳特區權力關係中一個值得關注的提法》，載《當代中國政治研究報告》第 7 輯，第 257 頁。

勢力控制，因而接受中央的規制實屬必要。以下，筆者將按照特區對外交往權的三項分類，逐個分析中央監督的實然與應然模式。總體看來，特區分別行使“外交事務參與權”、“對外交易處理權”、“涉外事務自治權”時，自由度與自主性逐次上升，中央的監督力度與密度逐次降低。

（一）中央對特別行政區“外交事務參與權”的規範

特區“外交事務參與權”是一項職能性、輔助性和事實性的權力。因為管理與特區有關的外交事務（即外交權）是中央政府的權力，所以“外交事務參與權”受到外交權的吸收、引導和限制，主要控制方式除了對特區的參與申請作出明示許可外，默示同意、主動授意與行政命令都較為常見。

首先，在特區參加外交談判方面，澳門基本法第 135 條規定，特區政府的代表，可作為中華人民共和國政府代表團的成員，參加由中央人民政府進行的同特區直接有關的外交談判。本條既體現出基本法中關於外交事務屬於中央人民政府管理的原則，又指明了特別行政區的代表可以以作為中央代表團成員的形式，參與與自身利益密切相關的外交活動，協助解決有關國際問題。也就是說，在特定國際法規則和國際慣例下，特區雖然可以直接介入與自己有關的外交事務，但是需要以國家外交的形式出現，此時特區的行為被國家外交權所規範和吸收。如在菲律賓人質事件中，香港特區政府利用各種外部關係想方設法救人，但赴馬尼拉交涉時必須作為中國代表團的成員，否則就有違外交慣例。

其次，在參加國際組織和國際會議方面，澳門基本法第 137 條規定，對以國家為單位參加的、同特區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，特區政府可派遣代表作為中國政府代表團的成員或以中央政府和有關國際組織或國際會議允許的身份參加，並以“中國澳門”的名義發表意見；對中國已參加而澳門也以某種形式參加了的國際組織，中央政府採取必要的措施使特區以適當形式繼續保持在這些組織中的地位；對中國尚未參加而澳門已以某種形式參加的國際組織，中央政府將根據需要使特區以適當形式繼續參加這些組織。所謂採取“必要的措施”主要就是指國家採用外交行動，即通過和國際組織或其他締約國進行協商或照會，表示中國政府同意特區參與國際活動並請國際社會給予照顧。從上述規定來看，國家通過行使外交權，極力保障特區政府在國際組織和國際會議中的相對獨立性和地位延續性，這是特區高度自治權或自主權在國際交往場合中的體現。

最後，在外國在特區設立外交機構方面，澳門基本法第 142 條規定，外國在特區設立領事機構或其他官方或半官方機構需中央人民政府批准；已同中國建立外交關係的國家在特區設立的領事機構和其他官方機構可予保留；尚未同中國正式建交的國家在特區設立的領事機構和其他官方機構，可根據情況允許保留或改為半官方機構；尚未為中國承認的國家，只能在特區設立民間機構。可見，外國在澳門可否設立外交機構和何種類型的機構完全由中央決定，但是中央政府首先要聽取特區是否接受的意見，這和中國其他區域是不一樣的，例如印度想在拉薩設立領事館，中央政府直接回絕，無須聽取西藏方面的意見。

除了基本法明確規定的“外交事務參與權”，還有一些實踐中發展出來的“外交事務參與權”。比如，特區提交公約的履約報告和與條約機構的聯繫就應當屬於此種性質的權力。針對中國已經參加並適用於特區的多邊條約，在向條約機構提交履約報告的具體方式上，一般是“兩地分別撰寫，中央統一提交”，接受審議時“共同參加審議，分別回答提問”。此時，中央政府與特區的關係就如同外交談判中兩者的關係一般，後者融入前者的國際人格，但可以單獨發表意見。兩個國際人權公約在港澳回歸時，中國雖未批准生效，但是當時已適用於港澳，其後港澳的履約報告都是由中央政府向聯合國人權事務委員會代為提交，特區單獨組團接受審議的。以上說的都是與特區利益直接相關的外交事務，特區有較強的主動性參與其中，然而，國家也有不少關涉全局性利益的外交事務，此時中央政府往往需要地方政府的支援和配合，特區也不能例外，但其參與的積極性會有所降低。此時，中央政府會採取主動授意的方式請求特區給予協助，多數情況下特區政府都會響應。當然，有的時候也可以向特區政府下達行政命令，外交是中央政府管理的事項，它完全可以以行政上級的身份要求特區作出某種配合，比如外國元首來訪時，外交部可以經授權要求特區政府進行外事接待，後者不得違抗。還有一種情況是，特區主動承擔一些外交輔助工作，中央政府作出默示同意，比如中央提出建設“一帶一路”的發展戰略，特區政府認為自己有地理和經濟優勢，便積極參與其中，儘管中央並未對港澳提出要求，但特區主動加入中央政府還是歡迎的，不提出反對便是同意。

（二）中央對特別行政區“對外交易處理權”的控制

中央對特別行政區“對外交易處理權”加以控制的法律依據就是基本法第 13 條第 3 款“中央人民政府授權澳門特別行政區依照本法自行處理有關對外事務”。本條中

雖然出現“自行”的字樣，但“自行”不等於“自由”，也不代表權力是“自有”的，根據誰授權誰監督的原理，監督主體就是中央人民政府。監督控制的方式有以下幾種。

1. 通過具體性授權控制特區“對外交易處理權”。基本法中出現最多的就是中央政府通過具體性授權約束特區“對外交易處理權”的條款。目前，中央人民政府的具體性授權方式有以下三種。一是由基本法直接規定的一次性授權。典型的如基本法 139 條第 1 款所規定的，中央人民政府授權特區依照法律給持有特區永久性身份證的中國公民簽發中華人民共和國特區護照，給在特區的其他合法居留者簽發其他旅行證件，上述護照和證件，前往各國和各地都有效，並載明持有人有返回香港特區的權利。本條意味著中央人民政府必須將簽發特區護照的權力授予特區政府，特區政府成為有關權力的行使者，但中央政府有權對特區政府的發放行為作出具體的指令並行使監督權，這是授權的應有之義。二是由中央人民政府作出的一次性授權。基本法第 140 條規定，中央人民政府協助或授權澳門特別行政區政府與各國和各地區締結互免簽證協議。可見，中央政府對是否授權沒有裁量權，這項權力依據基本法是必須授出的。但是，回歸之後，中央人民政府又作出授權文書，授權澳門特區政府與其他國家（未建交國除外）談判互免簽證協定或作出行政安排。三是由中央人民政府作出的單項反復性授權。這種授權形式從條文數量來看是最多的，也就是特區政府需要在某個對外領域一事一申請，中央政府一事一授權。但特區政府可以在某個年度內針對某個事項，如簽訂航空合作協定，在申請文件中附上擬簽約國的清單，則中央政府的授權可以多次使用。

2. 通過一般性授權控制特區“對外交易處理權”。基本法第 136 條訂明，澳門特區可在經濟、貿易、金融、航運、通訊、旅遊、文化、體育等領域以“中國澳門”的名義，單獨地同世界各國、各地區及國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。第 137 條第 2 款規定，澳門特區可以“中國澳門”的名義參加不以國家為單位參加的國際組織及會議。這兩個條款都未出現“授權”字樣，但是從基本法第 13 條第 3 款的規定來看，特區所獲得的有關權力依然是中央人民政府授予的，只不過採用的是一般性授權的方式，即特區行使的權力無須中央人民政府通過具體授權方式授予（包括一次性授權和反復性授權），然而其在外觀上似乎就是基本法的直接授權，使得很多學者認為這些領域的對外交往權是特區高度自治權的體現。其實這些權力都不能納入高度自治權的範疇，只要是授權，無論具體性授權還是一般性授權，授權主體對被授權者都有絕對的控制權，只不過具體性授權的控制密度和強度更高而已。毫無疑問，一般性授權

也是授權者享有最終決定權，特區的對外活動受到全程控制。筆者僅以第 136 條所規定的八個領域的締約權為例來說明中央人民政府的控制方式。一方面，一般性授權要服從於具體性授權。上述八個領域涵蓋面是非常廣泛的，有的學者更將該條中的“等”字理解為“等外等”，那麼特區可單獨締約的範圍就更大了。但是，如果基本法在這八個領域中出現具體性授權規定，則需優先適用逐項授權規則，即一事一申請，一事一授權。另一方面，授權者可以隨時將一般性授權改變為具體性授權。這是授權者的絕對權力，被授權者無可懷疑和否定。在制定基本法時，立法者可能未考慮到某些由特區單獨訂立的國際協議會侵犯中央權力，因而未做具體授權的規定，但是這並不阻礙中央政府以協商或命令的方式增設具體性授權。例如，投資保護協定原先被認為是特區自治範圍的事項，但後來發現，該事項屬於國際的相互投資和保護，根據關於解決各國和其他國家民間投資爭端的公約和多邊投資擔保公約的規定，只有會員國才符合法定地位，因此經協商增設為具體授權事項。

3. 通過“代位處理”控制特區“對外交易處理權”。此處，筆者借用了民法中的“代位”概念，意為“代其行使”，如代位求償等，使用“處理”而不用“管理”是因為代行的僅是處理權。至於為何要加引號，則是由於它在本質上不是“代位”，而是權力主體收回自己的權力所有權，即中央政府恢復行使完整的、原始的、直接的管理權。依據法理，授權者有一項當然權利就是以自己的行為覆蓋被授權者的行為，而被授權者不得反對。即只要授權者實施了一項法律行為，被授權者再實施就沒有效力，或者根本就無法再實施。可以說，這是中央政府對特區對外交往權最為嚴厲的控制措施，它就是筆者所稱之“代位處理”。授權者對被授權者作出“代位處理”不僅在理論上是成立的，在香港的法治實踐中也是受到司法判例認可的。香港終審法院在審理“劉港榕案”時，作出了一項重要判決，“它裁定全國人大常委會根據基本法第 158 條享有的基本法的解釋權，是隨時可以行使的（即不限於終院根據第 158 條第 3 款，提請常委會解釋的情況），並可就基本法中任何條文（即並不限於涉及中港關係或特區自治範圍外的條文）行使，而常委會行使了此權力、頒佈了有關解釋，則該解釋便對香港法院有拘束力，香港法院在審案時，必須予以採用”。³從判詞看，終審法院認可授權者可以不經撤銷授權的程式而直接行使已授之權，從而架空被授權者已受之權。套用到特區“對外交易處理權”問題上便是，中央政府可以基於自身的“對外事務管理權”直接處理特區的有關對外事務，從而讓特區無“對外交易處理權”可用。

³ 陳弘毅：《一國兩制下香港的法治探索》，中華書局（香港）2010 年版，第 172 頁。

（三）中央對特別行政區“涉外事務自治權”的監督

特別行政區“涉外事務自治權”的主要法律依據為基本法第2條“全國人民代表大會授權香港特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權”以及對應的第16條、第17條第1款、第19條第1款，而具體規定則在基本法第五章和第六章，內涵十分豐富，特區據此在對外交往方面可以大有作為。然而，任何權力都是要受到監督的，哪怕是自治權也不例外。對特區涉外事務自治權的監督實際上就是國家對地方自治監督的一項內容，它必須遵循一國地方自治監督及其爭議解決機制。

1. 對特區行政機關的監督。它是由特區“直轄於中央人民政府”、行政長官“對中央人民政府負責”所決定的，體現的是中央對地方自治權的監督，監督的內容僅限於確保特區不侵越國家的外交權，除此之外它是完全自治的。“涉外事務管理權”與國家外交權之間的臨界點非常難於界定，而且中央和特區基於各自獲取的訊息可能會作出相左的判斷。一旦某涉外事務被確定為外交事務，則特區則從最具自由度的“涉外事務自治權”跌落至最受控制的“外交事務參與權”，甚至連參與權也沒有。

雖然“涉外事務管理權”主要由中央人民政府加以監督，但它對特區政府的監督並不具有最終性。這是因為中央權力和特區自治權都是由基本法作出分配的，在此意義上，它們的法律地位是平等的，屬於分權的關係。在對外交往領域就表現為，中央政府負責管理與特區有關的對外事務，特區自主管理自治範圍內的涉外事務。除去“對外交易處理權”部分，儘管很多時候特區對中央政府下達的外事管轄命令表示服從，但這也僅表明特區政府尊重中央政府對事務性質所做的判斷，認為凡是中央向自己下達移交或參與的指令就說明該事務已提升為外交事務，無充分理由一般不會表示懷疑和否定。然而，中央事權與特區自治權並不總是那麼涇渭分明，發生爭議後特區也不會永遠無條件地服從，這就需要自治監督的爭議解決機制。從目前的情況來看，各國司法機關傾向於維護中央的權威，尤其是當爭議涉及外交政策時。

儘管基本法沒有規定中央政府與特區之間發生自治權方面的爭議該如何處理，但較為可行的是行政長官通過適當途徑向全國人大常委會提請釋法和裁決，全國人大常委會的決定具有終局性。按照基本法第48條第8項，行政長官必須“執行中央政府就本法規定的有關事務發出的指令”，此處的“有關事務”當然是指中央管理的事務，否則特區自治權無從保障。然而，基本法第43條又規定行政長官必須向中央人民政府和

特別行政區雙重負責。可以推知，行政長官在中央事權上向中央負責，在自治事務範圍內向特區負責，如果出現許可權爭議，應充分尊重中央政府的決斷並作出執行，如果特區內部尤其是民意機構有重大異議，則應代表特區按程式提請全國人大常委會釋法和作出裁決，裁決結果雙方都應認同和遵守。

2. 對特區立法機關的監督。對特區立法機關所進行的監督主要由全國人大常委會完成，也就是中央立法機關監督地方立法機關，監督方式有以下幾種。

其一，對特區涉外法律進行備案審查。基本法第 17 條規定，特區立法機關制定的法律須報全國人大常委會備案。備案不影響該法律的生效。全國人大在徵詢其所屬的特區基本法委員會後，如認為特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關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。經全國人大常委會發回的法律立即失效。該法律的失效，除特區法律另有規定外，無溯及力。目前該條款處於“沉睡”狀態，澳門回歸以來，尚未有一件法律被審查後發回。也許基本法設計這個條款就是打算“備而不用”的，因為一旦發回會產生強烈的政治影響，尤其是那些為履行國際條約而制定的轉化性立法，如果被發回，將使得特區甚至是中央承擔國際責任，因此行使該權需要慎重，而且中央可以採取其他替代性審查方法，採用“前緊後鬆”的審查策略，比如在特區締結國際協議前就通過特區政府知悉條約內容，在立法階段就向特區政府瞭解草案內容，提前向特區政府提出法律意見。

其二，督促特區立法會對原有涉外法律進行修訂。基本法第 145 條規定，澳門特區成立時，澳門原有法律除由全國人大常委會宣佈為同本法抵觸者外，採用為澳門特區法律，如以後發現有的法律與本法抵觸，可依照本法規定和法定程式修改或停止生效。根據該條文，九屆全國人大常委會第十二次會議通過《關於處理澳門原有法律的決定》，確定將抵觸基本法的立法和部分抵觸基本法的法律條款不作為特區法律。針對涉外法律，該決定還專門制定了兩個規則：“規定與澳門特別行政區有關的外交事務的原有法律，如與在澳門特別行政區實施的全國性法律不一致，應以全國性法律為準，並符合中央人民政府享有的國際權利和承擔的國際義務；任何給予葡萄牙特權待遇的規定不予保留，但有關澳門與葡萄牙之間互惠性規定不在此限。”因此全國人大常委會除了對特區立法會制定的法律進行備案審查，還應當督促立法會對原有法律進行具有溯及力的適應性修改，尤其是針對回歸前經審查未發現但實際抵觸基本法的法律，以保證特區原有涉外法律與基本法相一致，而不僅僅是在執行上優先適用基本法和其他全國性法律。

其三，通過增減基本法附件三中全國性法律來限制特區涉外立法。基本法第 18 條規定，全國性法律除列於本法附件三者外，不在特區實施。凡列於本法附件三之法律，由特區在當地公佈或立法實施。全國人大常委會在徵詢其所屬的特區基本法委員會和特區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減，任何列入附件三的法律，限於有關國防、外交和其他按本法規定不屬於特區自治範圍的法律。這種做法是中央對特區自治立法權的重要保障，同時也有利於維護國家主權的統一。對特區來說，全國性法律除非不在特區實施，一旦納入基本法附件三，則效力一定高於特區本地立法，因為納入基本法附件三的全國性法律涉及的都是中央事權及中央與特區關係，此時該法律所體現的中央意志高於地方意志，特區法律不得與之違背，此時它們就是上下位法的關係。這正是關於與特區有關的外交事務的本地立法一旦和在特區實施的全國性法律不一致，必須適用後者的根本原因。進而言之，全國人大常委會對特區法律進行備案審查不僅應依據基本法中的非自治條款，還應依據在特區適用的全國性法律，畢竟基本法的條款簡單抽象，需要全國性法律加以細化，後者通常可以視作對前者的解釋。易言之，當在特區適用的全國性法律增多時，它們對特區本地立法產生的制約也就越多。

3. 對特區司法機關的監督。基本法規定，特區法院對國防、外交等國家行為無管轄權。特區法院在審理案件中遇有涉及國防、外交等國家行為的事實問題，應取得行政長官就該等問題發出的證明文件，上述文件對法院有約束力。行政長官在發出證明檔前，須取得中央人民政府的證明書。基本法還規定，本法的解釋權屬於全國人大常委會。全國人大常委會授權特區法院在審理案件時對本法關於特區自治範圍內的條款自行解釋。特區法院在審理案件時對本法的其他條款也可解釋。但如特區法院在審理案件時需要對本法關於中央人民政府管理的事務或中央和特區關係的條款進行解釋，而該條款的解釋又影響到案件的判決，在對該案件作出不可上訴的終局判決前，應由特區終審法院請全國人大常委會對有關條款作出解釋。如全國人大常委會作出解釋，特區法院在引用該條款時，應以全國人大常委會的解釋為準。但在此以前作出的判決不受影響。因為特區法院有獨立的司法權和終審權，所以不受最高人民法院的上訴審監督。中央對特區司法機關的監督主要依賴於全國人大常委會對關於中央人民政府管理的事務或中央和香港特區關係的條款進行解釋，然而基本法對法院提請解釋的程式並未詳細規定，於是造成香港終審法院一直回避提請釋法，中央的監督無法實現，而澳門尚未出現這種情形。

有一個值得研究的問題是，全國人大常委會是否應當就“外交”的定義，進行一次全面的解釋，以此一勞永逸地劃清中央外交權與特區涉外事務自治權的界限，使得特區法院在審理相關案件時不再出現爭議呢？和“國防”的內涵不確定一樣，“外交”的概念也非常模糊，但我們並不主張由全國人大常委會在適當的案件中對“外交”作出全面的解釋。首先，“外交”和“國防”一樣難於解釋，即使作出解釋，在具體適用時，還可能發生爭議；其次，特區法院提請釋法，一定是針對具體問題請求人大常委會作出回答，後者只需給予明確答案，無須作出引申解釋，否則可能會被法院視為無拘束力“附隨意見”（澳門未發生此情況）；最後，保持“外交”一詞的含糊性，有利於保障中央對特區的長遠管治，當釋法者被請求回答“某事務是否為外交事務”而不是“外交事務是什麼”或“外交事務有哪些”時，釋法者反倒居於主動地位，因為個案的判定權被掌握於自己手中，中央可以因時因地地確定哪些是外交事務，哪些是特區自治範圍的涉外事務，這是中央主權權力的體現。這既可以使用於特區法院提請釋法的過程中，也可使用於上文所述的中央政府與特區政府發生許可權爭議後的釋法過程中。

三、特區對外交往權的運作實例與規制改進

澳門回歸祖國以後獲得了前所未有的對外交往權，廣泛參與國際經濟社會事務，對外聯繫不斷擴大，對外交往權行使十分頻繁，但在取得巨大交往成就的同時，也存在一些失誤和面臨一些困境，需要當事各方從中吸取經驗教訓，探索“一國兩制”下特區對外交往的合適路徑。在這個領域內，涉及中央政府、特區政府與居民、外國政府與國際組織等多個主體，它們之間形成複雜的博弈關係，需要用實證研究的方法梳理其中的法律問題，解決國內法與國際法的衝突。其中，澳門匯業銀行事件就反映出國家外交權與特區涉外事務管理權之間的複雜關係，需要認真反思並進行經驗總結。

（一）對匯業銀行事件的分析與反思

2005年9月15日，美國財政部指稱匯業銀行協助朝鮮客戶洗黑錢、協助偽鈔流通等支持恐怖主義活動，建議美國公司斷絕與該銀行的任何聯繫。於是，澳門市面的匯業銀行出現了嚴重擠兌局面。隨後，澳門行政長官何厚鏵依法委派相關人員參與匯業銀行的管理，以鞏固公眾對金融體系的信心。此後，朝鮮在匯業銀行的52個帳戶共計2500萬美元的資金被凍結。美國此舉嚴重擾亂了朝核六方會談進程。朝鮮對美國制裁匯業做出強烈反應，原定於2005年11月召開的第五輪六方會談進行了三天就即告結束，沒有

任何成果。12 月 6 日，朝鮮稱倘若美國不解除對於朝鮮制裁，朝鮮就不參加六方會談。2006 年 1 月 3 日，朝鮮重申，除非美國解除對朝鮮有關偽造貨幣和洗錢指控而實施的制裁，否則不會繼續參加六方談判。圍繞匯業銀行的朝鮮資金問題，澳門特區政府捲入到了這起複雜的外交事件中。同時，外界也開始關注作為六方會談組織者、東道國以及協調人的中國政府對澳門匯業銀行的處理情況。2007 年 3 月 15 日，第六次朝核六方會談前夕，美國財政部宣佈，因證實匯業銀行為朝鮮洗黑錢，宣佈 30 日內切斷它同美國財政體系的聯繫，此為針對匯業銀行調查的正式決定。這個決定確認了被凍結的資金“有毒”，但解凍的責任卻拋給了澳門政府，使得其陷入部分解凍會得罪朝鮮（可能因此退出六方會談）、全部解凍則擔上轉移非法資金的罪名之困境。中國外交部對此做法極為不滿，於是利用美國國務院與財政部在朝鮮問題上的分歧，使用外交手段迫使美國自行解凍，並擊碎了其意圖由中國銀行接受有毒資金的計畫。2007 年 4 月 10 日，澳門宣佈朝鮮在匯業的 2500 萬美元資金，可在帳戶持有人或經帳戶持有人授權，以合法簽名隨時提取、匯出。但特區政府提出兩個“關切”：一是資金放行依照銀行慣例自由放行，過程中美國須提供協助；二是資金轉移途徑須獲美國認同，避免美國“秋後算帳”。對於澳門政府的“關切”，美國財政部表聲明，對澳門政府的決定表示支持。這樣，美國財政部等於是向對澳門政府的解凍行為作出了保障性的說明，澳門政府解凍資金完全沒有洗錢的責任。2007 年 9 月 28 日，兩年的管理期結束，澳門特區政府決定把匯業銀行的管理權交回原股東。至此，該事件獲得圓滿解決。

筆者之所以將澳門匯業銀行事件置於特別行政區對外交往權的研究視域，就在於此事件將澳門特區被動牽扯進國際政治鬥爭的大環境，特區政府將直接面對兩個主權國家——朝鮮和美國，而它們又是兩個處於敵對狀態的國家，在與它們的交往過程中，澳門若處置不慎便會腹背受敵，既可能導致六方會談進程受阻，使中國的外交斡旋計畫擱淺，也可能影響本地良好的金融環境和社會秩序，使國家維護特區長期繁榮穩定的方針落空。匯業銀行事件中美國的種種做法顯示，這絕不僅僅是匯業銀行本身及澳門特區的事情，而是美國想借此打壓朝鮮，以便在談判時增加籌碼，同時牽涉中美雙邊及多邊關係。這實際上是美國以金融反恐為名、拿朝核為題，進而施壓中國、朝鮮的一次周密部署，背後是美國與朝鮮的鬥爭以及中國與美國的博弈，是一場沒有硝煙的外交鬥爭。在中央政府與澳門政府的配合下，我們成功地打敗了美國打擊朝鮮、攻擊中國的企圖，但是特區政府在對匯業銀行事件的處理上也有可以商榷的地方。匯業銀行事件於 2005 年

9 月發生時，特區政府為了保持澳門金融的穩定，接管了匯業銀行。這是正確的做法。然而，在凍結匯業銀行朝鮮資金問題上，在美國憑藉金融霸權威脅下，特區政府在凍結朝鮮資金的問題上，是否能夠在做出決定時與中央政府進行很好的溝通，與中央政府一道來處理，多從國家外交的角度考慮一些，而不是由於美國對匯業的指責就直接凍結了朝鮮資金。假如當初特區政府在匯業事件的處理過程能夠做到這點，就可以避免完全捲入到了美國對朝鮮的金融制裁中，就此避免捲入到了圍繞朝鮮核問題的東亞國際安全事件處理中，以能夠減少一些不必要的麻煩，更好地維護澳門以及中央的利益。⁴

進一步地講，保護本國公民和法人免受另一主權國家政府不當行為的侵害，按照兩個特別行政區基本法屬於中央事權，儘管經過中央授權，特區政府也可以就相關事務的處理行使職權，但並不意味著特區政府的行為是單純的處理自治事務的行為，中央政府及其所屬部門無權過問。涉及複雜國際政治、外交和國家安全事項的事件，特區政府僅有權處理其中的部分事務，並且屬於中央依據基本法的授權行為，而不是處理經營不善的金融機構危機的單純的地方金融監管行為。因此，特區政府處理此類事件的所有重大決策，包括是否對金融機構及其子公司採取託管措施、是否凍結其本幣結算資格以及是否採取與外國制裁措施相適應的金融監管措施等，尤其是指導思想和基本原則的確立，必須也只能在中央政府的指導和授權下進行，不能視為純粹的自治行為。並且中央政府有權予以監督和及時糾正其不當行為，這不僅不是干預特區高度自治，恰恰相反，是依照基本法和“一國兩制”原則履行中央職責，維護國家安全和公民權利的正當行為。

港澳雖然是中國的享有高度自治權的特別行政區，但是在對外交往方面不能以自治為由排斥中央的管治和協助。一方面，它們面對外部勢力的惡意侵襲，由於地小人少、綜合實力有限，很難以特區一己之力加以防禦和應對，例如亞洲金融危機若沒有中央出手相助，香港則很難度過難關；另一方面，在大國博弈的局面下，特區容易成為美國等霸權國家遏制中國的棋子，匯業銀行事件就是一個極好的例子，美國只是拿匯業銀行“小試牛刀”，但真實意圖則指向更大的中資金融機構以威脅中國政府，如果中央不以外交手段出面，則會將自身置於極為被動的處境。其實，在港澳回歸之前，英國和葡萄牙名義上給予港澳以“自治權”（實際上是自主權），但一旦涉及國際制裁問題，便必定由中央政府出面協商或解決。例如，美國政府曾經指責港英政府未能對中國大陸實施

⁴ 參見何興強：“‘一國兩制’下的外交實踐——以‘匯業銀行事件’為例”，載《“一國兩制”研究》（澳門）第 2 期，第 23 頁。

有效的物資禁運，此時英國政府便挺身而出反駁盟友美國的批評，既保護了香港的國際利益也維護了自身的聲譽。除了在經濟金融領域，西方敵對勢力還在政治領域干涉港澳事務，其目的非常明顯，就是通過聲援方式扶持民主派，在“普選”等問題上分化港澳社會，並拿港澳問題給中央政府施壓。在這樣的情況下，特區對外交往權應當與中央外交權相互配合、保持一致、共同對外，除了外交部駐香港特派員公署對干涉行徑表示譴責外，香港政府也應作出相同的表態。可見，特區對外交往權就是一把雙刃劍，使用得當可以增加中國的外交話語權，而且可以在某些對外事務上演出“政治雙簧”，成為中國與某些非友善國家的外交關係緩衝帶，避免正面衝突；但若使用不當，則反而成為別國的外交談判的砝碼，西方勢力不斷製造的港澳民主民生議題，挾香港的“民意”以令中國政府就是適例，中央與香港需要合力化解。港澳兩個特別行政區都是國際性城市，某些由基本法確認的自治事項具有強烈的外部效應，處理不當既損害自身利益也傷及中央利益。今後，中央與特區在對外交往事項上要建立溝通與匯報機制，特區不能以高度自治為由加以拒絕，若中央確認屬於特區自治範圍內的事項，則堅決放手尤其自行管理。

（二）完善特別行政區對外交往權的運作與規制方式

筆者認為，若要完善特別行政區對外交往權的運行，必須在該權的設定和行使方面遵循尊重和維護國家主權原則、保障特區自治權和自主權原則、符合國際規則與他國交留意願原則等三個主要原則，且它們必須同時滿足，不可偏廢任何一項。針對港澳特區的實際情況，特區完善對外交往權行使的具體路徑包括增強特區居民和公務人員的國家觀念、提升特區政府依法進行對外交往的能力、維護和強化特區的行政主導體制等三個重要方面。筆者認為，特別行政區的對外交往活動完全可以類比為太陽系的天體運行狀態，兩者之間具有極大的相似性。以下，筆者將詳細說明它們的相通之處，並講解完善其運行方式的具體方法，而且將主要站在中央規制的立場上加以闡述。

中央與省級地方區域（以下簡稱“地方”）的關係非常類似於太陽與行星的關係。在太陽系中，圍繞恒星太陽旋轉的有八大行星，依照距離太陽的由近及遠，在太陽周圍依次排列著水星、金星、地球、火星、木星、土星、天王星、海王星。根據牛頓的萬有引力定律： $F=G*M1M2/(R*R)$ （ G 為引力常數），行星受到恒星的引力與兩者品質的乘積成正比，與兩者距離的平方成反比。假設這些行星的品質是相等的，而太陽的品質又恒定不變，則距離越遠的行星所受的引力越小。其實，中央與地方的關係何嘗不是如此呢？在單一制國家，國家的主權權力都集於中央，中央就處於太陽的位置，太陽的品質

大約占整個太陽系品質 99.8%，其他星體的品質與其不在一個數量級上。同樣地，由於中央所掌握的主權權力是處於國家權力行使權的最高層次的那一部分和對有關事務作出最終決定的那一部分，即其被憲法和法律所分配的權力佔據所有國家權力行使權的最重要部分，這成為中央控制地方的力學基礎（權力也是一種力），與太陽吸引控制行星沒有質的差別。也許有人會問，在實行地方自治的單一制國家中，憲法或法律分配給地方的法權不是也很多嗎？不錯，有時地方自治權的權量很大，大到超過了聯邦制國家的成員州，我國特別行政區即是如此，但這種權力只是中央分解給地方的一般的國家權力行使權，其不具有主權權力的地位，中央完全有能力通過單方面的修憲或修改法律的形式縮小自治權範圍，甚至取消自治制度，當然這只是理論上的可能，中央對特區的高度自治有過莊嚴的政治承諾，不到萬不得已不會輕易毀棄。這就像太陽系的行星本身就是從太陽 46 億年前的爆炸中分離出去的一樣，重新收回頗具難度，但是太陽具有超大品質，它有能力通過萬有引力將八大行星納入以自身為中心的不同軌道作閉合運動。

太陽對距離不等的行星所施加的引力不同，象徵著中央對不同的地方區域行使權力的方式和力度也不同。我國歷代統治者對天下的統治總是按照控制能力來區分治理方式的。有學者就認為，目前中央對港澳的“一國兩制”方針和當年解決西藏問題的方式在思路上是貫通的，前者解決陸地邊疆問題，用的是民族區域自治的方法，後者解決海域邊疆問題，用的是特別行政區制度。

我國中央政府對待普通地方區域就像太陽吸引距離最近的幾顆行星，其控制機制和能力非常強大，表現在法律上就是，地方各級行政機關、審判機關、檢察機關既要對本級國家權力機關負責並報告工作，又要接受中央國家機關的領導和監督，除此之外，地方只能就憲法、法律規定的事項進行立法，而且不得與中央立法相抵觸，中央國家機關有備案和撤銷的權力。中央對民族區域自治地方的直接控制則稍弱一些，這就像太陽對距離居中的幾個行星的控制，對它們施加的引力強弱適中。根據憲法和民族區域自治法，民族區域自治地方的自治機關除享有普通地域行政機關的職權外，還在人事、地方立法、財政、組建公安部隊、地方性經濟建設和文化教育等領域享有自治權。對於特別行政區，中央則給予高度自治權，對其法律控制僅限於國防、外交、行政長官和主要官員任命、決定緊急狀態、基本法的修改與解釋等內容，其他事項都是特區自治的，這就像太陽對最外層的行星施加的引力相若，約束其不逃逸出太陽系即可。

由於行星在太陽爆炸時各自獲得大小不等的離心力，從而遠離太陽，當它們的離心力逐漸減小，等於太陽的萬有引力時便停止飛離太陽，在太陽的萬有引力的拖曳下開始圍繞太陽公轉。因為太陽自西向東自轉，所以行星就在太陽的萬有引力的拖曳下也自西向東公轉。因此，當太陽圍繞更大的銀河系之中心旋轉時，八大行星也保持與太陽一致的方向與太陽系外的空間發生聯繫。地方政府在對外交往的過程中也須服從類似的機制，即地方政府對外交往必須服從中央的指揮，不得制定和實行單獨的對外政策，否則會引起國家內部治理的失序和國際交往關係的混亂，這就是外交權和對外事務管理權必須由中央掌控的原因。

行星在圍繞太陽公轉的同時，它自己也會產生自轉。大多數時候，行星的自轉方向和公轉方向是一致的，但也有特例，比如，八大行星中唯獨金星的自轉是自東向西的，其餘七個行星仍然是自西向東旋轉的，但這並沒有引起天體系統的混亂。這種複雜天體現象有著極強的隱喻意義，那就是個別地方政府享有高度自治，包括對外交往領域的自治，這既不會侵犯國家的主權，也不會造成對外部世界的困擾，反而有利於地方利益的維護與發展。我國中央政權和大陸地區實行的是社會主義制度，實施的是社會主義性質的憲法，建立的是社會主義法律體系，因此中央政府的對外交往和普通地方的對外交往具有很大程度的目的一致性和方式契合性，宛如太陽自轉和行星公轉的方向一致一樣。然而特別行政區不實行社會主義制度和政策，國家允許其保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，那麼其對外交往的方式也會存在一定的特殊性，應當給予對外交往方面的自治權（即涉外事務自治權），比如特區的某些涉外法律和內地的有很大的差異。當然，這只是在自治事務範圍內，特區可執行與內地不一樣的涉外政策，但進入到國防、外交、國家安全等重大政治性、全域性的領域時，特區是完全接受中央政府領導和管理的。簡單地說，即使自轉方向相反，但公轉要和其他“行星”保持相同方向。

行星的公轉軌道平面和垂直於自轉軸的平面所夾的角度被稱為轉軸傾角，對地球來說就是黃赤交角，即地球公轉軌道面與赤道面的交角。黃赤交角的大小決定了太陽直射點回歸運動的範圍，即南北回歸線的緯度，也決定了地球上五帶的範圍。地球上絕大多數地方每天都能享受到陽光的照射，但是太陽的直射點卻始終在南北回歸線內轉移，也就是說，太陽直射範圍僅是赤道兩邊的熱帶地區，大致為南北緯 23 度 26 分之間。從某種意義上說，這很類似於中央人民政府對特區“對外交易處理權”的控制方式。由於特區處理對外事務的權力是中央人民政府授予的，授權者可以對被授權者進行全面的

監控（權力輻射），但中央政府努力做到“有所為，有所不為”，除了對需要具體授權的若干對外事務做到“實時監管”以外，對其他一般性授權事項基本做到“監而不管”。這就像太陽的直射範圍雖然有限，但整個地球都能受到陽光的輻射，非熱帶地區也能感知太陽的存在。不過，行星的轉軸傾角是會改變的，目前黃赤交角正在慢慢變小，但是幅度很小、週期很長，而火星則因沒有太陽及巨大衛星的鎖定，其轉軸傾角會有很大的變化，介於 0°至 60°之間，太陽直射範圍也隨之變化。這就象徵著，除基本法明確的須具體授權的對外事務外，中央人民政府可以根據需要在一般性授權的範圍內增減具體授權的事項，或者變更監督的方式和力度。

基於以上比喻性的認知，筆者認為，特別行政區就像受太陽控制的最外層行星，距離雖遠但始終圍繞太陽作公轉運動，接受太陽的輻射，而且按特殊自轉方向旋轉，這喻示著在對外交往的活動中，它可以在很多領域保持自治權力，但與國家整體利益有關的外交事務必須由中央統一管理，由中央人民政府授予的對外交易處理權也要受到監督。因為特別行政區這顆“行星”處在太陽系的最外層，所以其直接與外界接觸的面積是最大的，受外界的影響也最大。事實確實如此，港澳地區一直是內地對外交流的橋頭堡，改革開放前後，內地與外國的經濟文化交往都是以港澳為中介的，它們借此成為國際性大都市。然而，事情具有正反兩方面，國家既可以借力港澳的國際關係實現對外開放，但也可能受到其巨大離心力的困擾。由於歷史原因，香港地區的不少居民對中央政府抱有敵視態度，對西方價值觀保持天然的認同，加之某些西方國家從中挑撥離間，陸港之間始終有很強的疏離感，以至於很多香港居民不認同自己的“中國人”身份。這就像太陽系邊緣的行星一樣，不僅自身的離心力在與太陽的引力作對抗，而且太陽系以外的恆星也在對它施加影響，當兩種力量的合力大於太陽的引力時，就會被其他恆星所捕獲，成為它們的行星。這在現實中就表現為特區被他國佔領或宣佈獨立，當然，中央政府的國防力量足以防止這種情況的發生，但是意識形態領域的佔領和獨立是很有可能發生的，香港城邦論的流行就是徵兆，個別特區官員在對外交往中拒斥中央的監管也是表現之一。因此，中央政府需要制定綜合方案加以應對。

筆者認為，中央對特區對外交往權的控制力度以其不逃逸出“太陽系”而被其他“恆星”捕獲，並永遠接受“太陽”的輻射為限。復旦大學周帆教授曾經將中央管治特區的方式分為“放風箏”和“演皮影戲”兩種，前者講求柔性管理和收放自如，後者追求剛性的直接控制，並堅持前者更符合“一國兩制”的方針。筆者深表贊同，同時認為

中央對特區對外交往權的控制完全可以根據特區實際情況和國際環境做出及時調整，對此我國的法律機制非常完備且具有充足彈性，比如，在“對外交易處理權”範疇內，中央人民政府完全可以將一般性授權轉變為具體性授權，也可以將一次性授權轉變為反復性授權，這完全視乎特區政府對中央對外政策的配合程度和國際社會對港澳事務的干涉程度，如果特區政府不作配合或外國政府橫加干涉，則中央政府可以拒絕授權或加大監管，甚至直接下達具體指令，這是授權者的應然權力，這就像太陽增加自己對行星的直射範圍。即使在涉外事務自治權的範圍內，如果特區出現對國家整體利益產生重大傷害的對外交往行為，則中央人民政府可以“該事務屬於外交事務”為由加以接管，必要時由人大作出釋法以平復爭議，這相當於太陽給行星施加更大的引力。