

# 中國地方自治制度的新發展——特別行政區高度自治的憲政意義及其局限

李燕萍\*

## 一、地方自治的一般理論

### (一) 地方自治的概念與特徵

地方自治是相對於中央集中管制的一種地方治理方式。《簡明不列顛百科全書》認為，地方自治是由中央或地方政府授予其下級政治單位的有限自主權或自治權。多民族帝國或國家所具有的一種普遍特點，對地方的活動予以一定的承認，並給予相當的自治權，但要求地方居民在政治上必須效忠於中央政府。<sup>1</sup>《中國大百科全書》(政治學卷)將地方自治定義為“在一定的領土單位之內，全體居民組成法人團體(地方自治團體)，在憲法和法律規定的範圍內，並在國家監督下，按照自己的意志組織地方自治機關，利用本地區的財力，處理本區域內的公共事務的一種地方政治制度。”<sup>2</sup>社會公共事務主要依靠中央權力機關及其下屬機構來決定，還是依賴各地方人民自行決定處理，是識別地方自治的重要依據。綜觀各國地方自治模式，大致上具有以下共同之處<sup>3</sup>：

第一，地方自治具有地域性特點。地方自治活動必須在國家的一定區域內進行，這是地方自治最基本的要求和顯著特點。地方自治的區域，各國一般都沿用歷史上已形成的行政區劃，但也有為地方自治的便

---

\* 澳門科技大學法學院助理教授，哲學博士。本文寫作得到澳門基金會項目支持，特此致謝！

1. 張千帆主編《憲法學》，法律出版社，2004年，第431頁。

2. 陳紹方《地方自治的概念、流派與體系》，載《求索》2005年第4期。

3. 陳紹方《地方自治的概念、流派與體系》，載《求索》2005年第4期。

利重新劃定區域的。該區域具有獨立性，每一地方自治行為只能及於本區域，而不能在其他區域實施。地域性條件既滿足了實現地方特色的自治原意，又有效的限制了地方性規範對非本地方性事務的僭越。

第二，地方自治經費由本地方負擔，以地方稅收處理地方公共事務。從內容上看，地方自治主要管理地方公共事務。主要有地方上的治安、地方財政、地方教育、地方衛生、地方救濟、地方實業和地方工程等。這些事務都是為了地方自身的利益，本來就應該實施的事務，因此其費用通常由本地方負擔，以地方稅收的方式獲得經費。此外，中央政府或上級機關限於自身力量或客觀條件限制，需由地方代為辦理的一些事務，如代為徵稅、全國性選舉、調查統計等，也是地方不可推卸的責任。通常情況下，中央政府或上級機關會通過財政支付的方式承擔相應的費用。

第三，地方自治遵循國家法律，接受國家監督，不能脫離國家而獨立存在。地方自治意味著地方有相當程度的自主性，但無論地方自治的範圍多麼廣泛，都是主權國家的有機組成部分，不能完全脫離國家而獨立存在。因而，接受國家的監督是地方自治應有之義。各國對地方自治的監督方式、內容上並不相同，一般有立法監督、行政監督和司法監督等形式。

## （二）地方自治的類型與功能

世界各國中央與地方的分權情況不同，實行的地方自治也各有特色，按照不同的標準，地方自治有以下幾種情形：從地方自治的主體而言，地方自治可以分為居民自治與團體自治。居民自治是本著人民自治的觀念，強調人民的自我實踐，將處理公共事務視為人民自己的權利，排斥國家官治色彩。團體自治認為在國家領土範圍內，自治團體具備獨立於國家的法律人格，可依自己的意思和目的，在一定範圍內，自行處理地方公共事務。強調以團體為單位，致力培植團體自治精神。<sup>4</sup>從地方自治的內容上看，地方自治可以分為行政自治與政治自

---

4. 陳紹方《地方自治的概念、流派與體系》，載《求索》，2005年，第4期。

治。行政自治指自治內容僅限於處理地方行政事務，不涉及立法及司法領域的自治形態。政治自治強調自治權內容包括自治立法權、自治行政權、自治組織、人事權以及自治財政權等。中央權力只能通過有限的司法途徑對地方自治權限予以監督。<sup>5</sup>從地方與中央關係上看，地方自治有對抗型自治與合作型自治。對抗型自治是近代資本主義早期比較流行的自治觀念。以人性的幽暗意識為立論前提，奉行二元論的認知模式，強調中央與地方、國家和個人之間的對抗。作為地方政治生活的地方自治一直被認為是對全國性政府過度集權的制衡力量。<sup>6</sup>合作型自治則強調中央與地方的治理行為都受制於共同的目標——保障並提高國民的人權水平，因此，與其強調中央與地方的對抗關係，倒不如強調兩者具有同為國民謀福利的夥伴關係。<sup>7</sup>這是在科技進步和全球化趨勢之下，以合作和依賴代替對立，確立了合作依賴式的中央地方關係模式。地方自治對於有效處理地方事務，促進中央地方關係和諧發展具有重要意義，在現代社會中發揮著眾多功能：(1)有利於提高政府的效率。世界上沒有任何一個國家的中央政府能夠有效決定和處理本國所有領域一切事務。(2)地方政府更接近當地居民，熟悉它們的要求和需要，能較好反映民意，更便利處理地方事務。(3)地方政府有較大獨立性，可以進行各項治理試驗和改革。(4)地方政府費用依靠地方稅收解決，可以節省中央政府開支。地方政府與納稅人接近，便於人們監督地方稅的開支情況。<sup>8</sup>

### (三) 中國地方自治制度的主要特點

在中國，地方自治也有著悠久的歷史。從北宋陝西藍田首創鄉約開始，經過明代王陽明、章潢、呂坤、陸世儀等人對鄉約制度的推廣

---

5. 蔡茂寅《中央與地方權限劃分問題之研究》，載《臺灣憲法之縱剖橫切》，元照出版公司，2002年，第380頁。

6. 鄭賢君《地方自治學說評析》，載《首都師範大學學報》，2001年，第2期。

7. 蔡茂寅《中央與地方權限劃分問題之研究》，載《臺灣憲法之縱剖橫切》，元照出版公司，2002年，第380頁。

8. Margaret Bowman and William Hampton, *Local Democracies: A Study in Comparative Local Government* (1984), p.p.4-5. 轉引自任進《當代中外地方制度比較》，人民日報出版社，2002年，第27頁。

和改良，到明末，已經形成了一套以鄉約、社倉、社學和保甲四合一的地方自治制度。<sup>9</sup>然而，由於缺乏有效的民主保障機制，加之王朝的更迭，這些古老的地方制度未能得到延續，並隨著革命戰爭的蜂起與西方思潮的湧入而被衝擊的支離破碎，幾近湮滅。十九世紀中後期，近代西方地方自治與民主制度傳入之後，中國社會再次開始了地方自治的嘗試，然而民國時期，雖然政府幾次推動地方自治，但始終沒有多大成效，中國地方自治一直處於徘徊不前狀態。直到新中國成立之後，地方自治制度才逐漸得到發展，探索符合社會發展要求的地方自治形態。目前，中國地方自治制度的特點是：

第一，中國地方自治是單一制下的地方自治。由於歷史傳統與習慣，國家統一和國家利益在中國社會中具有特殊的價值地位，這一點也毫無例外的體現在地方自治制度中。無論是《城市居民委員會組織法》《村民委員會組織法》這兩部國家立法，還是成千上萬的《村民自治章程》，重點都是強調自治組織要如何維護國家利益，遵守國家法律政策，卻忽略了地方自治的關鍵——發展地方自治團體的利益和福祉。<sup>10</sup>

第二，從憲法規範而言，現有的地方自治形態主要是村民（居民）自治與民族區域自治。<sup>11</sup>村民自治是從個人自治觀念出發，通過民主形式實現基層群眾的自治能力。居民委員會或村民委員會屬於基層群眾性自治組織，不屬於基層政權的組成部分。民族區域自治是具有中國特色的重要政治制度。民族區域自治是民族自治與區域自治的結合，既有屬人性質也有屬地特徵。民族區域自治主要是為了解決民族平等與民族發展問題，民族居於主導地位，離開了民族，民族區域自治無

---

9. 牛銘實《從封建、郡縣到自治：中國地方制度的演變》，載《開放時代》2004年第6期。

10. 牛銘實《從封建、郡縣到自治：中國地方制度的演變》，載《開放時代》2004年第6期。

11. 有學者認為，我國的地方制度，由於行政領導人由各級地方國家權力機關選舉產生，非由中央委任；又由於地方國家機關享有較充分的決定和管理地方性事務的權力，所以實質上也是一種地方自治制。參見許崇德主編《中國憲法》（修訂本），中國人民大學出版社，1996年，第244頁。筆者以為，對於地方自治的這種實質認定方式也有一定合理性，但是本文主要從憲法規範層面進行分析，故根據憲法第4條與第111條的規定，將地方自治形態歸結為村民（居民）自治與民族區域自治。

從談起，但是，區域也是必要的，否則自治就成為空中樓閣。<sup>12</sup>可見地方自治在不同場合承載著不同的政治目標，表現出差別較大的自治制度安排。

第三，對於地方自治的監督以立法監督與行政監督為主，缺乏有效的司法機制解決中央地方權限爭議。憲法規定，自治區的自治條例和單行條例，報全國人大常委會批准後生效。民族區域自治法規定，民族自治地方的人民政府對本級人民代表大會和上一級國家行政機關負責並報告工作。各族自治地方的人民政府都是國務院統一領導下的國家行政機關，都服從國務院。可見，在中央機關與自治機關之間存在著明顯的上下級服從與被服從關係，權限爭議難以在公開透明的司法程序中得到解決，不能在相對中立的環境中化解中央地方權限爭議，對於地方自治發展具有一定的消極影響。

## 二、特別行政區高度自治的主要內容及其實踐

由於存在著巨大的制度和 cultural 差異，為了實現國家統一，中國政府採用“一國兩制”解決港澳地區的回歸問題。也就是在承認現有差異的基礎上，通過在制度上保證“高度自治”來消解統一可能帶來的不適應。為此，香港和澳門特別行政區的基本法第2條都規定，全國人大授權“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。”根據基本法的安排，特別行政區的高度自治主要體現在<sup>13</sup>：

### （一）立法自治

在立法領域內，兩部基本法的第8條和第17條規定：特別行政區享有立法權，特別行政區原有法律，除同基本法相抵觸或經特別行政區的立法機關做出修改者外，予以保留。特別行政區的立法機關制定的

12. 王天璽著《民族法概論》，雲南人民出版社，1988年，第225頁。

13. 張千帆《國家統一與地方自治：從港澳基本法看兩岸統一的憲法機制》，北大公法網，2007-11-4訪問。

法律須報全國人大常委會備案，但備案不影響該法律的生效。<sup>14</sup>只有當全國人大常委會決定宣佈戰爭狀態，或因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區進入緊急狀態，中央政府才可發佈命令，將有關全國性法律在特別行政區實施。可見，一般情況下，特別行政區的立法自治遠遠大於內地其他區域，甚至可以抵制全國性法律在本地的適用。從而在事實上形成自成體系的法律制度。

## （二）財政自治

與立法上的高度自治相對應，特別行政區在財政上保持高度獨立。香港基本法第106條、澳門基本法第104條規定：特別行政區保持財政獨立。特別行政區財政收入全部由特區自行支配，不上繳中央人民政府。中央政府也不在特別行政區徵稅。這是一種極為特殊的制度安排，是對傳統國家主權理論的突破，特別行政區享受了特別待遇。<sup>15</sup>

3、司法獨立。在司法領域內，特別行政區存在一個完全獨立於國家司法組織的地區司法組織。兩部基本法第19條都規定，特別行政區享有獨立的司法權和終審權。特別行政區法院的法官根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會推薦，由行政長官任命。特別行政區的法官只有在無力履行職責或行為與職務不相稱的情況下，行政長官才可根據終審法院的首席法官或院長任命的不少於三名當地法官組成的審議庭的建議，予以免職。<sup>16</sup>基本法有效保證了特別行政區法官的獨立性，無論是對中央還是對特別行政區其他政府部門，都不承擔普通的政治責任。特別行政區法院享有最廣泛的審判權，較為完整的維持了特別行政區的司法獨立運作。

---

14. 根據基本法規定，全國人大常委會在諮詢基本法委員會後，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事務及中央和特區關係的條款，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。至今為止，全國人大常委會尚未發回任何法律。

15. 根據傳統的國家主權理論，無論是單一制國家，還是聯邦制國家，中央政府擁有全面且統一的徵稅權是共同的特點。

16. 香港基本法第88、89條，澳門基本法第87條。

特別行政區高度自治是在特定的社會經濟環境下，賦予地方特殊的自治權限，促進國家統一的地方自治形態。自1997年7月1日香港回歸開始，特別行政區高度自治制度已經運行了10周年。回歸以來的實踐表明，高度自治對於港澳地區的穩定與發展有著重要作用，在很大程度上展示了地方自治應有的精神與價值，具有較強的實踐意義。一方面，由於兩部基本法明確規定“高度自治，港人治港”“高度自治，澳人治澳”，在很大程度上平息了回歸初期人們的疑慮，使得港澳地區社會保持了相對安定，基本上實現了平穩過渡。在此基礎上，隨著與大陸地區經濟貿易交流日益頻繁，港澳地區人民切實體會到國家昌盛與民族強大對自身發展的意義和價值，港澳地區人們的國家觀念與民族精神增強。國家統一的理想得以實現。

另一方面，現代社會地方自治正當性的前提條件是實行地方民主，因此大力推進民主政治成為港澳地區高度自治得以持續發展的基礎。在數次的立法會選舉中地區民主不斷得到鍛煉，港澳地區的公民社會得到發展，民主參與精神增強，循序發展民主政治已經成為高度自治重要保障。此外，地方自治的目標是促進地方人民的福祉，為人民謀福利，這促使特區政府將施政方向始終對準社區居民的各種訴求，不斷協調各種社會關係，促進社會經濟發展，個人自由權利得到保障。

### 三、特別行政區高度自治的憲政意義及其局限

一直以來，人們對特別行政區的高度自治存在著兩個認識上的誤區：其一，這種高度自治屬於特殊情況，與大陸地區的地方制度沒有太多關聯，人為割裂特別行政區與祖國大陸的聯繫；其二，這種高度自治屬於政治意義上的自治，與大陸地區實行的政治統一基礎之上的地方自治不具有可比性。這兩種看法都有失偏頗。一方面，高度自治是以“一國”為前提的自治，特區行政高度自治是中國地方自治制度的有機組成部分，是中國國家結構形式的重要發展，不可能脫離國家整體而獨自存在。另一方面，高度自治雖然是特定歷史條件下實行的地方治理形式，作為一種自治形態與大陸地區實行的民族區域自治與村

民(居民)自治仍具有諸多共性。事實上，有學者研究指出特別行政區高度自治與大陸地區實行的地方自治形式一樣，政治意義上的自治十分有限，更多體現的是法律上的高度自治。<sup>17</sup>回歸以來的實踐表明，高度自治已經成為港澳地區發展的重要條件，呈現出逐漸常態化、深入人心的發展趨勢。作為一種自治形態必然會成為中國地方自治制度的重要組成部分，對中國憲政發展有著重要的制度價值和理論意義。

首先，特別行政區的高度自治是充分法治化基礎之上的自治。一方面，特別行政區原有的法治社會結構是實現高度自治的基礎性條件。回歸之後，高度司法獨立體制從制度上維護了法治社會的存續與發展。另一方面，兩部基本法都對中央與特別行政區的關係進行了明確規定，特別行政區政府的地位獲得制度保障。實現了中央地方關係權力分配的法治化，是法治精神的集中體現。其次，特別行政區高度自治以促進民主為重要價值追求。近代以來地方自治的正當性源於人民民主治理的要求。回歸以來，兩個特別行政區都舉行了不同層次的立法會選舉活動，使得人民對於通過行使立法權參與社會治理有了更為深刻的認識，公民責任與社會民主觀念得到較為充分的發展。高度自治加強了公民與政府的聯繫，促使政府更為關注公民各種訴求，保障個人權利與自由。再次，特別行政區高度自治擴展了地方自治主體。從屬人而言，從普通的村民(居民)自治拓展為市民自治，民眾的民主意識與自由觀念都較為發達成熟，與現代民主自治制度的市民性特徵最為接近。從屬地來看，從傳統的民族聚集區發展到一般行政區域，尤其是港澳地區城市化程度相對較高，經濟比較發達，打破了中國地方自治制度集中於經濟相對落後地區的傳統做法。從某種意義上說，特別行政區高度自治是中國最具有城市自治屬性的自治形態。最後，地方自治的內容得到極大擴展，從立法、行政和司法等各方面賦予特別行政區最廣泛的自治權限。回歸以來，中央政府恪守基本法，不干涉地方的公共行政事務，與政府形成了較好的中央地方協調關係。雙方秉持依法行政的原則，理性處理有關權限爭議問題，這對內地正在興起的社區自治與城市治理模式的探索有一定借鑒意義。

---

17. 張千帆《國家統一與地方自治：從港澳基本法看兩岸統一的憲法機制》，北大公法網，2007-11-4 訪問。

然而，作為一種主要解決政治差異的制度安排，特別行政區高度自治仍然是中央集權大體制下的產物，在實踐中也暴露出一些問題，值得深入研討。這些問題主要有：

第一、特別行政區高度自治的性質模糊不清。高度自治是中央授權的產物還是地方分權的結果，這個問題既有理論重要性又有現實迫切性。有觀點認為，授權與分權是兩個不同的法律概念，表達兩種不同的權力關係。授權是將原來屬於自己的權力授予非權力主體行使。分權則是兩個或兩個以上的權力主體互相間將權力進行分割。在授權的概念下，被授權者應當按照授權的規定行使權力，權力主體對於是否按照規定行使權力有監督權；在分權的概念下，權力主體按照規定獨立行使權力，如果發生權限爭議，按照約定的辦法處理，而非一方對另一方的監督。<sup>18</sup>也有學者認為，授權與分權不是對立的，如果中央政府對地方政府的授權是通過法律進行的，是法律對地方政府權力的初始設定，那麼這種授權仍然形成一種分權，一種法律範圍內的分權。<sup>19</sup>理論上的分歧也造成了制度上的不清晰。兩部基本法都在第二條規定，全國人大授權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。同時又以專章的形式對中央與地方政府的權力明確劃分，分權特徵十分顯著。因此，有必要對高度自治的法律性質予以進一步明確。

第二、中央地方權限劃分兼有中央集權和高度自治結合的特點，容易產生糾紛。雖然特別行政區在立法、司法和財政等方面享有高度自治，但在重要官員的任命上受制於中央批准。根據基本法規定，行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命。<sup>20</sup>可見，中央政府對行政長官以及其他“主要官員”的任免發揮著直接作用。單純

---

18. 王叔文、吳建藩等編著《澳門特別行政區基本法導論》，中國人民公安大學出版社，1994年，第136頁。

19. 許崇德主編的《憲法學》（外國憲法部分）中區分了這兩種授權，並認為前者意義上的授權構成分權。該書在介紹英國的地方制度時指出“在權限方面，地方不是受中央的委託行使職權，而是由中央指定某些事項歸地方管轄”，並認為英國實行的是分權式的地方制度。高等教育出版社，1996年，第41頁。

20. 香港基本法第44條，澳門基本法第47條。

從文本來看，特別行政區人事方面的自治程度甚至不如大陸的地方人大代表制。<sup>21</sup>人事問題極易成為中央與地方之間發生爭執的焦點，從而影響一國兩制的順利實施。

第三、保障機制不足，高度自治受保障程度並不“高度”。在高度自治的背景下，對中央地方關係設置合理有效的審查機制顯得尤為重要。兩部基本法均規定，全國人大常委會在徵詢有關的基本法委員會之後，如果認為特別行政區立法機關制定的任何法律不符合基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。同時規定基本法的解釋權屬於全國人大常委會。可見，現行的制度安排是由全國人大常委會承擔基本法的解釋工作，處理中央與地方之間的權限爭議。然而，姑且不論全國人大常委會作為政治性質的機構不宜介入法律問題的爭議，單純考慮全國人大常委會的工作方式與自身的已有的工作內容與強度，似乎也難以承擔法律技術要求較高的權限爭議問題。此外，現行制度之下，國家並沒有統一的司法體系，港澳地區案件的終審權在港澳地區的終審法院，不存在全國統一的最高司法裁判機構，難以實施大多數憲政國家常用的司法判決方式來闡釋和確立中央政府與特區政府的權力界限。

#### 四、結語：對中國地方自治制度的展望

近代以來，地方自治承載了許多仁人志士富國強民的願望，儘管由於各種原因未能實現。然而，作為一項具有民主意蘊和法治精神的憲政制度，實行地方自治仍然是中國地方制度發展的重要內容。建設合理且恰當的地方自治既是對中國國家結構理論的重大發展，也是適應時代發展要求的制度安排，有利於國家穩定與民族興盛。因此，結合現有的地方自治實踐情況，未來的中國地方自治制度需要考量以下幾個方面：

---

21. 張千帆《國家統一與地方自治：從港澳基本法看兩岸統一的憲法機制》，北大公法網，2007-11-4訪問。

第一，廓清實行地方自治的目標。近代以來地方自治正當性的根源在於，建立在地方民主基礎之上，充分發揮地方能動性，與國家政權機構一起為人民謀福利。<sup>22</sup>為此，有必要澄清一些認識，為地方自治的實行掃清觀念障礙。其一，地方自治與地方保護主義的關係。地方保護主義是指地方政府為維護其轄區利益的各種保護行為。在中國近代史上，地方保護主義的極端形式表現為地盤主義，即地方長官總攬一方之兵民財運種種大權，體現了地方集權思想。<sup>23</sup>改革開放以來，地方保護主義主要體現在經濟領域，地方政府面對市場競爭時自覺或不自覺的採用各種手段維護本地經濟利益，打擊或限制外地經濟力量。然而，地方自治並非造成地方保護主義的原因，恰恰相反，在統一的基礎上推行地方自治有利於消除地方專制。這是因為建立在民主基礎上的地方政府必然要反映人民的願望，難以民意之名行政府之私意。其二，地方自治與地方隔離政策的區別。地方隔離政策則是中央政府基於便利統治的考慮，採用各種方式人為割斷地方之間的聯繫，以保證統治的穩定性。其中最常見的手段就是戶籍管制與區域隔離。<sup>24</sup>這種限制行為在一定歷史時期也許具有合理性，但從長期來看，勢必加重地方差距，形成隔閡，不利於國家統一與民族團結的發展。事實上，以區域分隔為主要方式得來的相安無事，未必能夠真正解決民族糾紛和文化衝突。

第二，充分發展實行地方自治的條件。實行地方自治必須滿足一些條件，才能實現為人民謀福利之效果。首先，要求推行地方民主，培養健全的地方政治能力，消除地方專制。民主是人民在選拔官員過程中對政府的一種直接決定與控制，表達了人民“自治”的理念。只有民主才能保證法治符合人民的普遍利益，現代國家普遍接受了民主原則，人民直接或間接成為管理其自身事務的立法者。<sup>25</sup>只有以民主為基礎的自治才是具有正當性的自治行為，否則極易成為地方專制與分裂

---

22. 蔡茂寅，《中央與地方權限劃分問題之研究》，載《臺灣憲法之縱剖橫切》，元照出版公司，2002年，第379—380頁。

23. 蕭公權《均權與均勢》，載《憲政與民主》，清華大學出版社，2006年，第5頁。

24. 例如，到目前為止，在內地，只有經濟發達地區與部分大中城市的居民享有“自由行”的政策優待，其他許多地區居民仍然不能自由出入港澳地區。

25. 張千帆《憲法學導論》，法律出版社，2004年，第52頁。

國家的藉口。其次，培養法治習慣，尤其是各級政府的法治習慣，是實行地方自治的重要保障。法治的核心是“他律”而非“自律”，強調的是人民對官員的控制與官員之間的相互控制。因此，法治要求在政府內部建立相對分散與獨立的權力中心，以實現不同部門之間的相互制衡。<sup>26</sup>只有實行法治才能既維護地方自治的正當利益，又保障中央權威的有效施行。最後，啟發民智訓練人才是實行地方自治的人力資源要求。無論是推行民主還是培養法治，都需要民眾具備一定程度的理性精神與規範意識。正如蕭公權先生所言，需要人民養成尊重法律的習慣，依法發表政見並服從多數的習慣。<sup>27</sup>通過各種形式進行公民教育是實現地方自治良性發展的重要途徑。尤為值得注意的是要消除官民隔閡。運用法治去除官員作威作福心理和做派，利用民主發揚民眾的參與意識和監督觀念，為地方自治營造良好的官民風範。

第三，設置良好的中央地方關係協調機制。主要包括兩個方面：中央地方權限以法律形式明確劃分；中央地方權限爭議以法律形式解決。前者是中央地方關係協調發展的基礎，重點在於明確中央與地方的立法權限範圍。按照民主自治的原則，權限劃分的自然方法是按照事務的影響範圍而非重要程度，即將全國一致性質的事務和有因地制宜性質的事務分別劃歸中央與地方政府。後者是中央地方關係協調發展的保障，關鍵在於建立中立且有權威的爭端解決機制，通過恰當的程序安排，處理中央地方權限爭議。在民主法治社會中，中央與地方的權力衝突主要依靠憲法訴訟得以解決，設立具有司法性質的獨立且最終的權限爭議機構是解決中央地方衝突的有效途徑。

總之，港澳特別行政區的高度自治為中國的地方自治制度探索了一條新的發展路徑，通過自治和共存的制度安排，既滿足少數者的利益訴求，又為完成國家統一大業奠定堅實的基礎。借助“制度化分權”以及“地方民主”，使得自治權訴求的焦點從“存異並立”式的自治轉移到“求同分享”式的共治，爭持不下的各方最終统一到某種互相理解和各自接受的制度之下。實現在多元格局中的制度性妥協，應該是中國地方自治制度美好的發展前景。

26. 張千帆《憲法學導論》，法律出版社，2004年，第51頁。

27. 蕭公權《均權與均勢》，載《憲政與民主》，清華大學出版社，2006年，第28頁。