

論澳門特別行政區的法律地位

王 禹*

一、澳門自古以來就是中國的領土

《澳門基本法》序言第一句話就明確指出，“澳門，包括澳門半島、氹仔島和路環島，自古以來就是中國的領土，十六世紀中葉以後被葡萄牙逐步佔領。”秦一統六國，在今天的廣東地區設立南海郡，下設番禺縣，澳門即屬於番禺縣管轄。

此後，晉代澳門屬東官郡，隋朝時屬南海縣，唐代屬東莞縣，南宋紹興二十二年(1152年)，設香山縣，澳門從此納入縣屬，直至葡萄牙完全佔領。

16世紀中葉以後，葡萄牙人在澳門逐漸定居下來，並每年向中國官府繳納地租銀五百兩。這種租居關係一直持續到1849年。1849年葡萄牙拒絕繳納地租銀，驅逐清政府派駐澳門的官員，推倒大清旗幟，正式建立起殖民統治。此後又佔領了氹仔島和路環島。1887年簽署的《中葡里斯本草約》第2款規定：“葡國永駐管理澳門以及屬澳之地，與葡國治理他處無異。”第3款規定：“若未經中國首肯，則葡國永不得將澳地讓與他國。”此後簽署的《中葡和好通商條約》肯定了《中葡里斯本草約》第2款和第3款的規定。¹通常認為，這裏使用的是“永駐管理”而非“割讓”，因此，中國並沒有喪失澳門的主權。

1974年葡萄牙發生鮮花革命，宣佈澳門是葡萄牙管治下的特殊地區，1979年與中國建交時，承認澳門是中國的領土，並承諾在適當的時候，通過談判把澳門交還中國。這就為中國與葡萄牙政府1987年簽署《中葡聯合聲明》創造了基礎性前提。《中葡聯合聲明》第1條就明確確認了兩國政府關於澳門主權的歸屬：“中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府聲明：澳門地區(包括澳門半島、氹仔島和路環島)是中國領土，中華人民共和國政府將於1999年12月20日對澳門恢復行使主權。”²

世界上只有一個中國，中華人民共和國是中國政府的惟一合法代表。澳門自古以來就是中國領土，當葡萄牙將其長期佔領的澳門地區歸還給中國政府時，自然就由中華人民共和國恢復對澳門行使主權，在澳門設立特別行政區，實施主權管轄。

二、澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分

《澳門基本法》第1條開宗明義地指出，“澳門特別行政區是中華人民共和國不可分離的部分”，這裏的“不可分離”，是指澳門特別行政區是中華人民共和國的組成部分，澳門特別行政區無權從中華人民共和國分離出去。澳門特別行政區無權要求獨立，或退出中華人民共和國，加入其他國家。

澳門在回歸前，長期處於葡萄牙的殖民統治下，葡萄牙在相當長的時間裏也明確將澳門視為其殖民地。然而，澳門並不是1960年聯合國大會通過的《反殖宣言》裏所說的殖民地。1960年12月4日聯合國大會通過了《給予殖民地國家和人民獨立宣言》，即通常所說的《反殖宣言》，承諾殖民地有權自決，進而走向獨立，香港和澳門就出現在殖民地名單上，這就意味有可能最終會與其他殖民地一樣走上獨立。因此，中國1971年重返聯合國後，1972年致信聯合國，要求從殖民地名單上刪除香港和澳門。³中國要求刪除香港和澳門，並不是指香港和澳門就真的不是甚麼“殖民地”了，英國和葡萄牙的統治就不屬於殖民統治了，而是指不屬於這裏的“通常所謂殖民地範疇”，是指香港和澳門是無權自決，只能回歸中國。1972年11月，第27屆聯合國大會以99票對5票的壓倒多數通過了相應的決議，從反殖名單上刪去了香港和澳門。⁴這就為香港和澳門的順利回歸中國提供了堅實的法律基礎。

澳門回歸後，雖然享有一定的對外事務權，但是，必須冠以“中國澳門”的名義，才能參與國際事務。如《澳門基本法》第136條明確規定，“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，單獨地同世界各國、各地區及有關國際組織保持和發展關係，簽訂和履行有關協議。”第137條規定，“對以國家為單位參加的、同澳門特別行政區有關的、適當領域的國際組織和國際會議，澳門特別行政區政府可派遣代表作為中華人民共和國代表團的成員或以中

* 澳門科技大學法學院副教授

央人民政府和上述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。澳門特別行政區可以‘中國澳門’的名義參加不以國家為單位參加的國際組織和國際會議。”這些條款清楚地說明澳門只能參與政治以外的其他適當領域的國際事務，在政治上，代表澳門的只能是中華人民共和國，澳門不是一個獨立或半獨立的政治實體。

《澳門基本法》第18條明確指出，“在全國人民代表大會常務委員會決定宣佈戰爭狀態或因澳門特別行政區內發生澳門特別行政區政府不能控制的危及國家統一或安全的動亂而決定澳門特別行政區進入緊急狀態時，中央人民政府可發佈命令將有關全國性法律在澳門特別行政區實施。”這就說明當澳門特別行政區可能發生危及國家統一或安全的動亂時，中國政府有權將有關的全國性法律，如戒嚴法等，適用在澳門，甚至包括出動駐軍。

三、澳門特別行政區是一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府

《澳門基本法》第12條規定：“澳門特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。”這就說明，澳門特別行政區是中國單一制國家結構形式下的地方區域，澳門特別行政區與中華人民共和國的關係是地方與中央的關係，既不是宗主國與附屬地的關係，也不是聯邦制國家裏屬邦與聯邦的關係。

這裏所說的“直轄”，是指澳門特別行政區直接隸屬於中央人民政府，按照中國內地的行政區劃，其層次不低於省級單位。這裏所說的高度自治，是指澳門特別行政區享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權，並有一定的對外事務權，可以以“中國澳門”的名義參加國際社會。澳門特別行政區實行“澳人治澳”，行政機關和立法機關由當地人組成，並有權發行自己的貨幣，成立自己獨立的關稅地區，財政獨立，中央人民政府不在澳門徵稅，可以使用自己的區旗和區徽。⁵

必須指出的是，澳門特別行政區的這種高度自治並非本身所固有。《澳門基本法》第2條已經明確指出澳門特別行政區的高度自治權來自中央授權，“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門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。”這裏明確指出高度自治是來自中央的授權，而且必須是“依照本法(即基本法)實行高度自治”，這就說明澳門特別行政區所享有的高度自治權以基本法明確授予的為限，基本法沒有明確授予特別行政區享有的權力，特別行政區就沒有這些權力。高度自治的權力不是“完全自治”，也不是“最大限度的自治”。⁶

澳門特別行政區的權力既然是來自中央的授予，

所以其本身並無固有權力可言，也不存在着甚麼“剩餘權力”。所謂剩餘權力，是指在聯邦制國家，聯邦憲法用列舉方式規定聯邦行使的權力，凡未經列舉的其餘權力，除非憲法明文禁止各州行使(如不得締結條約、發行貨幣等)，則由各州自行行使，因此，剩餘權力在聯邦制國家，如美國和德國等，也稱為州保留權(residual powers of the states)。⁷《澳門基本法》第20條規定，“澳門特別行政區可享有全國人民代表大會和全國人民代表大會常務委員會及中央人民政府授予的其他權力”。這是指考慮到澳門特別行政區可能需要行使《澳門基本法》明確規定的權力之外的其他權力，但必須以接受中央對它的授予為前提。

《中華人民共和國憲法》在澳門特別行政區具有最高法律效力。《澳門基本法》第11條雖然規定澳門特別行政區的制度和政策，包括社會、經濟制度，有關保障居民的基本權利和自由的制度，行政管理、立法和司法方面制度，以及有關政策，均以基本法的規定為依據，澳門特別行政區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同《澳門基本法》相抵觸，然而，《澳門基本法》在性質上不能稱為澳門的“小憲法”。

這是因為在單一制國家只有一部憲法，而聯邦制成員國有聯邦憲法和成員國有各自憲法，而澳門與中央的關係不是聯邦制屬邦與聯邦的關係。其次，澳門不是一個獨立或不獨立的政治實體，澳門本身沒有固有權力，澳門特別行政區的權力來自於中央的授權，也沒有所謂的剩餘權力問題。第三，《澳門基本法》由中央負責解釋、制定和修改，而聯邦制成員國的憲法由自己制定、解釋和修改。

為了尊重澳門特別行政區的高度自治，《澳門基本法》還建立了一種廣泛的徵詢制度，如發回澳門立法會的法律使其無效，《澳門基本法》的修改和解釋，附件三全國性法律的增減，中央締結的國際協議是否適用於澳門特別行政區，中央在行使這方面的權力時，要徵詢由內地和澳門特別行政區方面共同組成的澳門基本法委員會，或者澳門特別行政區的意見。這種徵詢制度也體現了澳門特別行政區的特殊法律地位。⁸

四、澳門特別行政區有維護國家安全的義務

《澳門基本法》第23條規定，“澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民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澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門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。”這裏明確指出，澳門特別行政區有維護國家的獨立、主權、統一和安全的義務。

《中華人民共和國憲法》第28條規定國家鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動，第52條規定公民

有維護國家統一和全國各民族團結的義務，第 54 條規定公民“有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為”等。然而，由於中國刑法不適用於澳門特別行政區，其分則第一章規定的“危害國家安全罪”相關條款不適用到澳門。因此，《澳門基本法》要求澳門特別行政區自行立法維護國家安全。

爲了全面貫徹《澳門基本法》的要求，落實 23

條立法，承擔起澳門特別行政區維護國家的主權、統一、領土完整和安全的義務，澳門特別行政區政府通過廣泛的諮詢，收集社會各界的意見和建議，在 2008 年 12 月 16 日向立法會提交了《維護國家安全法》法案。2009 年 2 月 25 日，立法會完成了該法律的審議工作，2 月 26 日由行政長官簽署頒佈，並在 2009 年 3 月 2 日以 2/2009 號法律刊登於《澳門特別行政區公報》，翌日即 3 日開始生效。

註釋：

- 1 《中葡和好通商條約》(1887 年 12 月 1 日)第 2 條規定，“前在大西洋國京都里斯波阿(即里斯本)所訂預立節略內，大西洋國永居、管理澳門之第二款，大清國仍允無異。惟現經商定，俟兩國派員妥爲會訂界址，再行特立專約。其未經定界以前，一切事宜俱照依現時情形勿動，彼此均不得有增減、改變之事”。第 3 條規定，“前在大西洋國京都里斯波阿所訂預立節略內，大西洋國允准未經大清國首肯則大西洋國永不得將澳門讓與他國之第三款，大西洋國仍允無異”。
- 2 《中英聯合聲明》與《中葡聯合聲明》的表述不同，並分爲兩條：①中華人民共和國政府聲明：收回香港地區(包括香港島、九龍和“新界”，以下稱香港)是全中國人民的共同願望，中華人民共和國政府決定於 1997 年 7 月 1 日對香港恢復行使主權。②聯合王國政府聲明：聯合王國政府於 1997 年 7 月 1 日將香港交還給中華人民共和國。這是因爲中國政府在與英方談判時，指出中國收回香港，恢復行使主權，必須在協議中有明確表述，而英方不接受中方對香港恢復行使主權的提法，先後提出的草案都具有三個不平等條約有效的含意，中方堅決不能接受。最後雙方同意用聯合聲明的方式，即上述的中國政府聲明和上述的英國政府聲明。這樣就解決了主權歸屬問題的表述。
- 3 這封信指出：“香港、澳門是屬於歷史遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的結果。香港和澳門是被英國和葡萄牙當局佔領的中國領土的一部分，解決香港、澳門問題完全是屬於中國的主權範圍內的問題，根本不屬於通常所謂‘殖民地’範疇。因此，不應列入反殖宣言中適用的殖民地地區的名單之內。”
- 4 當時美國、英國、法國、葡萄牙和南非投了反對票。
- 5 廉希聖教授將澳門特別行政區的高度自治概括爲權力上的高度自治，人力上的高度自治和物力上的高度自治，可參見廉希聖：《中央與澳門特別行政區關係的特點和價值目標》，載於蕭蔚雲、楊允中主編：《依法治澳與穩定發展——基本法實施兩周年紀念研討會論文集》，澳門：澳門科技大學、澳門基本法推廣協會，2002 年。
- 6 在中英談判過程中，例如，英方一再以“最大程度的自治”來修改中方主張的“高度自治”的內涵，反對香港特區直轄於中央政府；英方一再要求中方承諾不在香港駐軍，企圖限制中國對香港行使主權，並要求在香港派駐性質不同於其他國家駐港總領事的“英國專員”代表機構，試圖將未來香港特區變成一個英聯邦成員或準成員，英方還提出持有香港身份證的海外官員可以擔任“公務員系統中直至最高層官員”，並要中方承諾在 1997 年後原封不動地繼承香港政府的結構以及過渡時期英方可能作出的改變，等等。英方上述主張的實質是要把未來香港變成英國能夠影響的某種獨立或半獨立的政治實體，直接抵觸中國主權原則。中方理所當然地堅決反對，未予採納。見《鄧小平文選》，北京：人民出版社，1993 年，第 389 頁。
- 7 如《美國憲法》第 10 條修正案規定：“本憲法所未授予合眾國或未禁止各州行使的權力，皆由各州或人民保留。”《德國基本法》第 30 條規定，“如果基本法沒有其他規定或特許，國家權力的行使和國家任務的完成，是各州的職責”。
- 8 如《澳門基本法》第 17 條規定，“全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見後，如認爲澳門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關係的條款，可將有關法律發回，但不作修改。”第 18 條規定，“全國人民代表大會常務委員會在徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會和澳門特別行政區政府的意見後，可對列於本法附件三的法律作出增減。”第 143 條規定，“全國人民代表大會常務委員會在對本法進行解釋前，徵詢其所屬的澳門特別行政區基本法委員會的意見。”第 144 條規定，“本法的修改議案在列入全國人民代表大會的議程前，先由澳門特別行政區基本法委員會研究並提出意見。”第 138 條規定，“中華人民共和國締結的國際協議，中央人民政府可根據情況和澳門特別行政區的需要，在徵詢澳門特別行政區政府的意見後，決定是否適用於澳門特別行政區。”