

深入研究特別行政區制度，推進“一國兩制”偉大實踐 ——2011年12月6日在“一國兩制”高級論壇上的講話

李 飛*

再過十幾天，澳門特別行政區就將迎來 12 歲生日。我們中國人有 12 生肖，12 歲是人生的第一個年輪，對於澳門特別行政區也是一樣，12 歲是一個承前啓後的新起點。我們高興地看到，過去的 12 年，澳門特別行政區全面貫徹落實“一國兩制”方針和基本法，在中央和內地各地方的大力支持下，經過澳門各界共同努力，實現飛躍式發展，面貌煥然一新，積蓄了一展宏圖的力量。澳門理工學院一國兩制研究中心以舉辦研討會的方式來紀念澳門回歸祖國十二週年，總結過去，展望未來，是一件十分有意義的事情，請允許我代表全國人大常委會澳門基本法委員會向研討會的順利召開致以熱烈的祝賀！

這次研討會的主題是特別行政區制度，緊緊抓住了基本法的核心內容，選題非常好。我們現在經常聽到有關澳門基本法的各種定義，比如，澳門基本法是一部全國性法律，是一部授權法，是全面貫徹落實“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針政策的法律，是澳門特別行政區的憲制性法律，是貫徹落實中葡聯合聲明的內國法律等，這些都是從不同角度對基本法進行深入研究得出的正確認識，說明通過多個角度開展研究可以深化我們對基本法的認識，促進基本法的全面貫徹實施。回到這次研討會的主題，從澳門基本法起草的角度看，澳門基本法是規定澳門特別行政區制度的法律，這就是我們今天這個研討會的研討角度。基本法序言第三段就表明這一點。這一段是這樣規定的：“根據中華人民共和國憲法，全國人民代表大會特制定中華人民共和國澳門特別行政區基本法，規定澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。”從中可以看出，基本法的核心內容就是規定在澳門特別行政區實行的制度，也就是特別行政區制度。

爲甚麼澳門基本法要從特別行政區制度的角度

來制定？這就要從憲法規定說起。目前，我國憲法有三個條文提到特別行政區。第一個條文是憲法第 31 條，它規定，“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”第二個條文是憲法第 62 條，該條第(13)項規定，全國人民代表大會的職權之一是“決定特別行政區的設立及其制度。”第三個條文是憲法第 59 條，該條規定，“全國人民代表大會由省、自治區、直轄市、特別行政區和軍隊選出的代表組成”，這一條中的“特別行政區”是 2004 年通過的憲法修正案中新加入的。因此，在制定澳門基本法時，憲法有關特別行政區的規定只有前面兩條，從中我們可以看出，憲法規定了必要時可以設立特別行政區，但特別行政區制度具體是甚麼，憲法並沒有具體規定，而是規定由全國人大“決定”、“以法律規定”。因此，澳門基本法從規定特別行政區制度的角度來起草，是承接憲法的規定，十分恰當的。2000 年全國人大制定的立法法第 8 條第(3)項規定，“民族區域自治制度、特別行政區制度、基層群眾自治制度”只能以法律規定，這是根據貫徹落實憲法第 31 條、第 62 條第(13)項的實踐，在我國立法中第一次明確使用“特別行政區制度”這個概念，是十分準確的。因此，我們這次研討會以特別行政區制度爲主題，深入研究澳門基本法，是一個很好的角度。

從特別行政區制度的角度來研究澳門基本法，有助於我們把基本法的各項規定研究深、研究透，知其然、知其所以然。概括來講，特別行政區制度是我國對特殊地方實施管理的重要制度，在維護國家主權、國家統一和領土完整的前提下，中央保留體現國家主權必不可少的權力，授權特別行政區享有高度自治權。我想，從特別行政區制度的角度來研究基本法，是不是可以着重把握三點：

* 全國人大常委會香港、澳門基本法委員會副主任

第一，特別行政區制度是我國國家管理制度的重要組成部分，與我國憲法規定的國家結構和國家體制存在密切的聯繫。特別行政區是我國享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，而不是獨立或半獨立的政治實體，這種法律地位決定了特別行政區制度與我國國家管理制度其他部分有着密切的聯繫，是我國國家管理制度的組成部分。從法律的角度來講，由於我國國家管理制度是由憲法規定的，特別行政區制度是根據憲法制定基本法加以規定，因此，澳門基本法的各項規定要放在憲法規定的我國國家管理制度大框架下來理解。比如說，全國人民代表大會制定基本法規定特別行政區制度，授權特別行政區高度自治，全國人民代表大會行使這種權力的依據是甚麼？這就要看憲法的規定，看全國人民代表大會在國家中居於最高權力機關的地位及其憲法權力。再比如說，澳門基本法第143條關於基本法解釋權的規定，為甚麼基本法的解釋權屬於全國人大常委會，這同樣要看憲法的規定，看全國人大常委會專司解釋憲法和法律的權力。可以說，基本法的所有條文都與憲法存在內在的聯繫，其背後的法理就是特別行政區制度是我國國家管理制度的組成部分，儘管特別行政區制度十分特殊，但與我國國家管理制度其他部分是一種相互配合、相互補充的關係。

第二，特別行政區制度本身是一個有機整體，基本法的各項規定之間存在密切聯繫。特別行政區制度是國家管理制度的組成部分，這是從大的方面來講的。這套制度要行得通，不僅需要與國家管理制度的其他部分相協調，而且這套制度本身是一個有機整體，各種具體的安排之間也必須相互協調。從法律的角度來講，我們在理解和研究某一項法律規定的時候，大家都十分熟悉的一種法律方法是把具體的法律條文放在整部法律的上下文中來理解。對基本法各項規定的理解和研究，不僅適用這種法律方法，而且還要求把基本法的各項規定放在特別行政區制度的框架下來理解。總體來看，特別行政區制度可以分為兩個部分，即中央與特區關係的制度和特區內部行使高度自治權的制度，當然，採用不同的標準，也可以作其他細分，例如，可將其分為行政管理、立法制度、司法制度；社會制度、政治制度、經濟制度等。從制度的角度來考察和研究基本法規定，首先應當對基本法有關規定所涉及制度有全面、系統的理解，進而分析該規定在有關制度中所起的作用，最後確定該規定所具有的含義。採用這種法律方法，取得的研究結論才能做到既看到樹木，也看到森林，才能確保基

本法規定的各項制度有效運作，從而起到保障澳門長期繁榮穩定和發展的作用。在這裏我想特別指出的是，特別行政區制度既包括中央具有的憲制權力，也包括特別行政區享有的高度自治權；中央依據憲法和包括基本法在內的國家法律行使憲制權力，特別行政區依據基本法的規定行使高度自治權，中央行使憲制權力的機制和特別行政區行使高度自治權的機制不是相互分離的，而是有內在的聯繫。以中央國家機構與特區政權機構的關係為例子，它們之間有着密切的聯繫。比如，行政長官和主要官員由中央政府任命；行政長官要對中央政府負責；立法會制定的法律要報全國人大常委會備案，全國人大常委會在一定條件下有權將特區立法機關制定的法律發回，被發回的法律立即失效；法院在審理案件時，如需對基本法關於中央管理的事務或中央與特區關係的條款作出解釋，而有關解釋又應影響到案件的判決，特區終審法院在作出終局判決前，應提請全國人大常委會解釋等等。這些都是特別行政區制度的重要內涵，尤其值得我們關注和深入研究。

第三，特別行政區制度有許多內容既來源澳門基本法，要通過澳門特區採取措施加以實施，又與澳門特區的既有的各種制度有着緊密的聯繫。澳門基本法是澳門特別行政區的憲制性法律，它的各項規定不可能太具體，需要我們根據澳門實際情況，採取各種措施加以貫徹和落實。實際上，在起草基本法、設計澳門特別行政區制度過程中，已經充分參考了當時澳門實行的制度；澳門特區成立後，也採取了許多措施，包括制定法律、行政法規或採取其他行政措施來落實基本法的規定。從特別行政區制度的角度來研究基本法，要求我們十分關注基本法各項規定與澳門既有制度的聯繫，研究清楚基本法規定的各種具體制度的來源、在澳門特區實施的現狀，結合澳門的發展需要，牢牢把握其發展方向。在這方面，澳門特區已經有十分豐富的實踐，並積累了許多寶貴的經驗。例如，澳門基本法規定立法會有權制定法律，行政長官可制定行政法規。對於哪些事項需要制定法律，哪些事項可以制定行政法規，基本法作為一部憲制性法律，沒有明確加以規定。經過幾年的實踐和摸索，澳門特區制定了《定訂內部規範的法律制度》的法律，明確了立法會制定法律和行政長官制定行政法規的權限範圍，這就是成功貫徹落實基本法的一個很好的例證。我們今天在介紹基本法規定的澳門特區立法制度時，我想就需要介紹這部法律的規定，因為它已經成爲了澳門特區立法制度的組成部分。

我相信，通過我們這次研討會，側重從制度角度來研究基本法，一定能夠開闢基本法研究的新境界。前面我所講的，是我對這個研究主題的初步認識，可能不全面，但我們已經可以看出，從特別行政區制度的角度研究基本法，基本法各項規定與憲法規定的國家管理制度的關係，基本法各項規定的內在關係、基本法各項規定與澳門既有各種具體制度之間的關

係，就會依次展現出來，這樣，我們看到的就是一部立體的基本法，一部活生生的基本法，一部與我們今天的生活息息相關，指引着我們走向更加美好未來的基本法。

我今天所作發言如有不當之處，請大家批評指正，最後，預祝會議取得圓滿成功！